

Развитие метрополитена — важнейший инфраструктурный проект на 2008–2010 годы

В.Л. БЕЛОЗЕРОВ, член Общественной палаты Российской Федерации,

председатель подкомиссии по структурной модернизации экономики и инфраструктурным национальным проектам, д-р экон. наук, профессор;

Ю.Е. КРУК, генеральный директор АНО «Инвестстройметро»

17 мая 2007 года состоялись общественные слушания Общественной палаты Российской Федерации по рассмотрению целевой программы развития метрополитена в крупных городах Российской Федерации, материалы которых были направлены в федеральные органы государственной власти для учета при утверждении федерального бюджета на ближайшие три года (2008–2010 гг.). В слушаниях приняли участие представители федеральных, региональных и муниципальных органов исполнительной и законодательной власти, Государственной Думы, Совета Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, а также Российской академии наук, транспортных вузов и НИИ, РСПП, Роспрофжела и других общественных организаций.

Метрополитены — важная часть транспортной инфраструктуры крупнейших городов

Метрополитены в нашей стране занимают исключительно важное место в сфере городских пассажирских перевозок. Достаточно вспомнить политику СССР в этой области. Основной упор у нас всегда делался на общественный транспорт. Личный автомобиль скорее считался роскошью, нежели средством передвижения.

В настоящее время такая позиция изменилась. Но неподготовленной оказалась транспортная инфраструктура наших городов. Многократное увеличение личного автотранспорта привело к многочасовым пробкам и, как следствие, росту числа дорожно-транспортных происшествий, которые в 3–5 раз превышают показатели стран Западной Европы в росте на единицу средств.

Пробки в Москве, например, стали чуть ли не основной чертой жизни этого многомиллионного города. Дальнейшее развитие столицы, новое строительство в удаленных районах, равно как и решение задачи переноса экологически вредных производств за черту города, требует ввода линий и открытия новых станций метро.

Да и сам Московский метрополитен развивается, претерпевает качественные изменения. Он уже вышел из подземных туннелей, появилось так называемое «легкое метро». Строится линия монорельсового скоростного транспорта.

Если раньше эти вопросы касались только «столичных» городов, то теперь, в условиях активной урбанизации, роста численности региональных центров, перед нами отчетливо встает проблема организации перевозок высокоскоростными видами транспорта и в таких городах, которые традиционно считались «провинциальными».

Все участники слушаний сошлись во мнении о важности поднятой темы для российского общества, ведь в городах, где существуют метрополитены, проживает более 25 миллионов человек.

«Однако последние 15 лет вопрос развития общественного транспорта оставался на обочине рыночных реформ. При этом метрополитен как основополагающее звено системы общественного транспорта повышает капитализацию города и мобильность населения в условиях рыночной экономики. Альтернативы развитию метро в крупных городах на сегодня нет», — с такой точкой зрения руководителя Московского метро Дмитрия Гаева нельзя не согласиться.

На прошедших общественных слушаниях был вынесен на суд общественности проект программы, которая направлена на рассмотрение в Министерство финансов и Министерство экономического развития и торговли. Она предполагает возвращение к схеме финансирования строительства метро, когда расходы делятся поровну между федеральным центром и местной властью.

С 2001 года функционирует схема, согласно которой федеральный бюд-

жет берет на себя лишь пятую часть расходов, при том что треть средств идет на нужды гражданской обороны и антитеррора, то есть задачи государственной важности. При этом даже такой низкий норматив фактически не выполняется.

«Во всем мире городские пассажирские перевозки, в частности метро, являются прибыльным бизнесом. При определенных усилиях и наличии политической воли это возможно и в России», — к такому выводу пришли специалисты.

Метрополитен в системе социально-экономического развития городов

Современный метрополитен, являясь главной транспортной системой крупнейших городов России, имеет большое социально-экономическое значение, обеспечивая своевременную доставку людей на работу, учебу и для других целей. Он является надежным и бесперебойным видом городского транспорта, обеспечивающим перевозку пассажиров в «час пик» в одном направлении от 15 до 60 тысяч человек в час. Как показывает отечественная и зарубежная практика, при указанных пассажиропотоках, которые образуются в городах с населением 0,8–1,0 млн. человек и выше, метрополитен не имеет альтернативного решения.

Помимо основной транспортной функции метрополитены рассматриваются также в качестве важнейших элементов инженерной защиты населения крупных городов и, в силу специфики подземных сооружений, выполняют функции гражданской обороны и обеспечивают массовую коллективную защиту сотен тысяч жителей городов как в особый период, так и в мирное время при чрезвычайных ситуациях, что является важнейшим элементом национальной безопасности.

Учитывая, что метрополитены строятся в существующих градообразующих зонах с сетью эксплуатируемых зданий, сооружений и подземных инженерных

коммуникаций, в соответствии со ст. 48.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации метрополитены относятся к особо опасным и технически сложным объектам. Постановлением Госстроя России (Минстроя России) метрополитены отнесены к объектам повышенного уровня ответственности, как в период строительства, так и в период эксплуатации, отказы которых могут привести к тяжелым экономическим, экологическим, социальным и техногенным последствиям. Комплексы метрополитенов — чрезвы-

чайно сложные подземные инженерные сооружения, требующие значительных материальных и капитальных затрат, многоотраслевое хозяйство с длительным циклом инвестирования.

Следует также отметить, что многие станции российского метрополитена стали национальным достоянием, памятниками архитектурно-монументального искусства.

В настоящее время в одиннадцати городах Российской Федерации — Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Новосибирске, Самаре, Екатеринбу-

рге, Челябинске, Омске, Красноярске, Казани и Уфе — осуществляется строительство метрополитенов. Кроме того, по нормам метростроения сооружается подземная часть скоростного трамвая в г. Волгограде.

Общее число жителей в указанных городах составляет около 27 млн. человек, т.е. 20% населения России. Ежегодно семь действующих метрополитенов России (Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Новосибирск, Самара, Екатеринбург, Казань) перевозят свыше 4,2 млрд. пассажиров, что более

Таблица 1. Основные целевые показатели долгосрочной целевой программы развития метрополитена в городах Российской Федерации на 2008–2010 годы

№ п/п	Показатели	Ед. изм.	Текущее значение показателя, в 2007 году	Целевое значение показателя, на конец года,			
				за период 2008-2010 гг.	в том числе		
				2008 год	2009 год	2010 год	
1.	Протяженность линий, законченных строительством, введенных в эксплуатацию (эксплуатационная длина в двухпутном исчислении), в т.ч. по городам РФ:	км	435,86	+ 56,325	+ 7,8	+ 28,595	+ 19,93
1.1	Москва	км	278,30	17,58	-	9,60	7,98
1.2	Санкт-Петербург	км	103,36	11,10	7,80	-	3,30
1.3	Нижний Новгород	км	15,50	4,39	-	0,95	3,44
1.4	Новосибирск	км	14,30	3,13	-	1,99	1,14
1.5	Самара	км	9,10	1,30	-	1,30	-
1.6	Екатеринбург	км	8,50	4,07	-	-	4,07
1.7	Челябинск (Ввод - 2012 г.)	км	-	-	-	-	-
1.8	Омск	км	-	6,90	-	6,90	-
1.9	Красноярск (Ввод - 2012 г.)	км	-	-	-	-	-
1.10	Казань	км	6,80	3,86	-	3,86	-
1.11	Волгоград (скоростной трамвай)	км	13,60 (в т.ч. подземная часть 8,50)	4,00 (подземная часть)	-	4,00 (подземная часть)	-
2.	Прирост объема пассажироперевозок, в год*, в т.ч. по городам РФ:	млн. чел.	3595,35	+404,83	+60,96	+249,85	+404,83
2.1	Москва	млн. чел.	2603,20	312,82	-	110,50	202,32
2.2	Санкт-Петербург	млн. чел.	820,01	208,68	60,96	60,96	86,76
2.3	Нижний Новгород	млн. чел.	32,50	15,68	-	0,41	15,27
2.4	Новосибирск	млн. чел.	61,90	22,12	-	8,60	13,52
2.5	Самара	млн. чел.	12,48	11,24	-	5,62	5,62
2.6	Екатеринбург	млн. чел.	43,60	17,58	-	-	17,58
2.7	Челябинск (Ввод - 2012 г.)	млн. чел.	-	-	-	-	-
2.8	Омск	млн. чел.	-	59,60	-	29,80	29,80
2.9	Красноярск (Ввод - 2012 г.)	млн. чел.	-	-	-	-	-
2.10	Казань	млн. чел.	2,23	33,36	-	16,68	16,68
2.11	Волгоград (скоростной трамвай)	млн. чел.	19,43	34,56	-	17,28	17,28
3.	Удельный вес перевозок пассажиров метрополитеном в общегородских перевозках по городам РФ:	%	-	-	-	-	-
3.1	Москва	%	48,00	-	48,00	49,65	51,02 (+3,02)
3.2	Санкт-Петербург	%	19,00	-	19,00	20,30	21,00 (+2,00)
3.3	Нижний Новгород	%	9,40	-	9,40	9,92	12,00 (+2,60)
3.4	Новосибирск	%	24,20	-	24,20	27,30	29,40 (+5,20)
3.5	Самара	%	5,80	-	5,80	6,55	6,55 (+0,75)
3.6	Екатеринбург	%	12,30	-	12,30	12,30	17,60 (+5,30)
3.7	Челябинск (Ввод - 2012 г.)	%	-	-	-	-	-
3.8	Омск	%	-	-	-	6,00	6,00 (+6,00)
3.9	Красноярск (Ввод - 2012 г.)	%	-	-	-	-	-
3.10	Казань	%	2,00	-	2,00	4,00	4,00(+2,00)
3.11	Волгоград (скоростной трамвай)	%	9,40	-	9,40	12,20	12,2 (+2,80)

* данные представлены нарастающим итогом



чем в 2 раза превышает пассажироперевозки всей сети железных дорог России.

Учитывая высокую социальную значимость метрополитенов, финансирование строительства метрополитенов во всем мире осуществляется с высокой степенью участия государства. Например, в Италии, Австрии и ФРГ доля государства составляет соответственно 70, 50 и 45%, в США — до 75%, в Бельгии и Нидерландах — 100%. Оставшаяся часть капитальных вложений финансируется за счет региональных, муниципальных бюджетов и внебюджетных фондов. Все это подтверждает, что без стабильной государственной поддержки развитие метрополитенов в значительной степени затруднено.

В России метростроение также является государственной задачей, которая непосильна ни одному отдельно взятому региону или городу, и всегда решалась на общегосударственном уровне с участием субъектов Российской Федерации. Шестьдесят лет (с 1932 по 1991 год) финансирование всех метрополитенов велось только за счет государственного (федерального) бюджета, так как они находились в государственной собственности.

С 1992 по 1996 год финансирование строительства метрополитенов России как муниципальной собственности осуществлялось из двух источников — федерального бюджета (как государственная поддержка) и средств субъектов Российской Федерации. С 1996 года такое смешанное финансирование утверждено распоряжением Правитель-

ства Российской Федерации от 12.07.1996 г. № 1093-р. Им предусмотрено, что доля федерального бюджета, направляемая на финансирование строительства по каждому региону, в которых осуществляется строительство метрополитена, должна составлять 50% от определенного годового лимита капитальных вложений по метростроению.

Однако распоряжением Правительства Российской Федерации от 12.10.2000 г. № 1433-р (без согласования с заинтересованными субъектами Российской Федерации) выделение средств федерального бюджета по отрасли «Метростроение» с 2001 года было снижено до 20%. Фактически доля средств федерального бюджета, направляемая на строительство метрополитенов в России, в 2003 году составила 10,91%, в 2004 году — 7,07%, в 2005 году — 5,38%, в 2006 году — 9,4% и в 2007 году — 10,9% от технологически обособленной потребности.

Сложившаяся ситуация в отрасли метростроения

Ежегодные ограничения финансирования строительства метрополитенов в России привели к падению темпов строительства и ввода в эксплуатацию новых линий, росту незавершенного строительства. Для преодоления зстоя в отрасли, решения транспортных проблем в столичных и крупных городах Российской Федерации, укрепления необходимых государственных капитальных вложений была разработана «Программа развития метрополитенов и других

видов скоростного внеуличного транспорта в Российской Федерации до 2015 года», согласованная Правительством Российской Федерации 19 марта 2003 года.

Однако из-за жестких ограничений финансирования этой Программы в 2003–2007 годах был сорван ввод в эксплуатацию запланированных мощностей. Объем средств, которые планировалось направить на развитие и строительство метрополитенов в Российской Федерации, в 2003–2007 годах составлял 225,17 млрд. рублей, в том числе средства федерального бюджета — 45,03 млрд. рублей (20%) и средства субъектов Российской Федерации, в которых осуществляется строительство метрополитенов, — 180,14 млрд. рублей (80%).

Фактически за указанный период было выделено и израсходовано 116,7 млрд. рублей (51,8% от плана программы), в том числе из средств федерального бюджета — 31,8 млрд. рублей (70,6% от плана программы) и из средств субъектов Российской Федерации — 84,9 млрд. рублей (47,1% от плана программы).

В результате финансирования строительства метрополитенов не в полном объеме было введено в эксплуатацию только 38,925 км линий метрополитенов, или 48,45% к запланированному объему. Не введено в эксплуатацию 41,41 км линий.

Сложившаяся ситуация в отрасли характеризуется следующими негативными факторами и тенденциями к осложнению в перспективе:

- не удастся увеличить объем пассажироперевозок метрополитеном и разгрузить наземный городской пассажирский транспорт, особенно в районах строительства, что порождает дополнительные социально-экономические проблемы городов. Диспропорция опережающего роста новых жилых районов по сравнению со строительством метро вызывает массовое недовольство и социальные проблемы городов.

- объем выполненных работ, находящихся в незавершенном строительстве, в текущих ценах составляет 115,53 млрд. рублей;

- протяженность подземных выработок, находящихся в незавершенном строительстве, составляет 58,93 км (в однопутном исчислении), дальнейшее невнимание к вопросам финансирования и завершения строительства может поставить под угрозу безопасность и сохранность подземных выработок и выполненных конструкций, привести к их затоплению, разрушению и, как следствие, к повреждению находящихся на поверхности земли зданий и сооружений, расположенных в зоне строительства линий метрополитенов;

- нерациональное использование части бюджетных средств, которые направляются только на ликвидацию аварийного состояния выработок и на поддержание сооруженных объектов в безопасном состоянии;

- значительное сокращение строительно-монтажных работ приводит к простоему специализированных проектных институтов и метростроев (массовый уход специалистов);

- постепенное прекращение проведения отраслевых научно-технических исследований.

Применение комплексного программного подхода для разрешения сложившейся ситуации

Без государственной поддержки на федеральном уровне в сложившихся условиях субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не в состоянии эффективно удовлетворить потребности населения в транспортных услугах соответствующего уровня качества.

В целях создания динамично развивающейся, устойчиво функционирующей и сбалансированной транспортной системы и, в частности, кардинального решения транспортных проблем в столичных и крупных городах Российской Федерации Росжелдором раз-

работана Программа развития метрополитенов Российской Федерации на 2008–2010 годы, которая рассматривалась на общественных слушаниях Общественной палаты Российской Федерации.

Программа на 2008–2010 годы разработана с учетом обеспечения реальных вводов линий метрополитенов. Технологически обоснованная потребность в средствах на развитие и строительство метрополитенов составляет на 2008–2010 годы — 258,4 млрд. рублей, с долей федерального бюджета 129,2 млрд. рублей (50%) и долей средств субъектов Российской Федерации, в которых осуществляется строительство метрополитенов, также 129,2 млрд. рублей (50%).

В том числе общая потребность в средствах по городам в млрд. рублей составила:

Москва — 115,5; Санкт-Петербург — 50,7; Нижний Новгород — 9,5; Новосибирск — 10,9; Самара — 6,4; Екатеринбург — 9,3; Челябинск — 15,1; Омск — 11,0; Красноярск — 15,2; Казань — 13,6; Волгоград (скоростной трамвай) — 1,2.

Кроме того, Программой предусмотрены средства на реализацию антитеррористических мероприятий на новых линиях метрополитенов в объеме 7,5 млрд. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета — 3,78 млрд. рублей (50%), вводимых в эксплуатацию в 2008–2010 годах.

Применение комплексного программного подхода по итогам реализации Программы позволит к концу 2010 года увеличить протяженность действующих линий метрополитена в одиннадцати городах Российской Федерации на 56,325 км, закончить строительство 31 станции, что обеспечит увеличение годового объема пассажироперевозок метрополитеном на 404,83 млн. человек к 2011 году, или на 11,26% к уровню 2007 года. Реализация программных мероприятий обеспечит задел и вводы новых линий метрополитена в 2011–2013 годах — 42,85 км, а также в 2014–2016 годах — 36,94 км. Это резко сократит сверхнормативное незавершенное строительство, обеспечит рост объема и качества предоставляемых услуг общегородского транспорта, стимулирующих социально-экономическое развитие крупных городов. Часть целевых показателей Программы с разбивкой по городам представлена в *таблице 1*.

Увеличение перевозок пассажиров метрополитеном будет способствовать оптимизации использования транспо-

ртной сети городов, сокращению совокупных транспортных расходов населения, повышению качества, безопасности, экологической составляющей транспортных услуг, что обеспечит интегральный экономический эффект транспортной отрасли в части общественного городского транспорта, в том числе:

- повышение качества, надежности и безопасности перевозок на пассажирском транспорте;

- снижение вероятности террористических угроз на метрополитене и минимизацию последствий (экономического и социального ущерба);

- снижение интенсивности движения по автодорогам, обеспечивающее экономию личного и «делового» времени на передвижение (эксплуатационная скорость метрополитена 42 км/ч, наземного транспорта до 15 км/ч) и повышения комфортности передвижения;

- уменьшение количества дорожно-транспортных происшествий на наземном городском транспорте и смягчение тяжести последствий ДТП;

- улучшение транспортной доступности центральных и периферийных районов города.

Кроме того, необходимо отметить, что направление 50% доли средств федерального бюджета от технологической потребности на развитие и строительство метрополитенов обуславливается и тем, что в состав объектов метростроения входят объекты гражданской обороны и устройства по предотвращению антитеррористических актов, стоимость которых в стоимости линий метрополитенов составляет около 35%.

Мероприятия по решению задач строительства метрополитена в Российской Федерации, предусмотренные Программой, полностью согласуются с установками президента Российской Федерации в части эффективного использования государственных капитальных вложений, перехода от управления бюджетными ресурсами к бюджетированию, ориентированному на конкретный результат — ввод мощностей в эксплуатацию, с условиями долгосрочной стратегии и среднесрочной программы социально-экономического развития Российской Федерации.

Результаты общественных слушаний Общественной палаты Российской Федерации, проведенных 17 мая, были доложены и поддержаны Общественной палатой Российской Федерации на пленарном заседании 19 мая 2007 года.