

## Анализ эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на строительство метрополитенов в Российской Федерации

Аналитическая записка подготовлена на основании проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2000-2004 годах проверок финансирования и целевого использования государственных капитальных вложений, предусмотренных Федеральной адресной инвестиционной программой (непрограммная часть) на строительство метрополитенов в городах Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде (за 1999-2000 годы), в Уфе и Казани (2000-2001 годы), в Омске, Самаре и Новосибирске (2001-2002 годы), в Москве и Екатеринбурге (2002-2003 годы), а также материалов Госстроя России, Госкомстата России и Автономной некоммерческой организации «Инвестстройметро».

Метрополитен представляет собой сложную многофункциональную капиталоемкую и социально значимую систему жизнеобеспечения крупных городов России, обеспечивающую надежную и бесперебойную перевозку пассажиров. Кроме того, он является ответственным элементом национальной безопасности страны.

Метрополитены относятся к сооружениям повышенного уровня ответственности, как в период строительства, так и в период эксплуатации, отказы которых могут привести к тяжелым экономическим, социальным и экологическим последствиям.

В настоящее время в 6 городах Российской Федерации (Екатеринбург, Москва, Нижний Новгород, Новосибирск, Самара, Санкт-Петербург) действуют линии метрополитенов, в 5 городах (Казань, Красноярск, Омск, Уфа, Челябинск) начато строительство метрополитенов. В Волгограде действует линия скоростного трамвая, подземная строительная часть которого осуществляется по нормам метрополитена.

Основные показатели действующих метрополитенов в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2004 года приведены в таблице:

Наименование показателей	Метрополитены					
	Московский	Петербургский	Нижегородский	Екатеринбургский	Новосибирский	Самарский
Население, тыс. чел.	8546	4628	1351	1310	1394	1165
Год начала строительства	1932	1951	1977	1980	1979	1980
Год ввода	1935	1956	1985	1994	1985	1987
Количество станций, ед.	165	58	13	7	11	8
Длина пути*, км	267,4	98,6	15,5	9,3	14,5	9,1
Годовой объем пассажиро-перевозок, млн. чел.	3200,1	820,9	52,4	32,4	74,9	27,3

\* Длина пассажирского эксплуатационного пути в 2-путном исчислении.

Общая протяженность линий действующих метрополитенов в городах Российской Федерации составляет 414,4 км, на которых построены и эксплуатируются 262 станции. Ежегодно метрополитены перевозят свыше 4,2 млрд. пассажиров, что более чем в 2 раза превышает пассажиропоток всей сети железных дорог России.

Доля метрополитенов в общем объеме перевозок на всех видах городского пассажирского транспорта составляет в Москве 46,6 %, в Санкт-Петербурге - 30,8 %, в Новосибирске - 15,8 %, в Самаре - 9 %, в Екатеринбурге - 6,9 %, в Нижнем Новгороде - 6,0 процента.

Россия занимает третье место среди всех стран мира по количеству городов с действующими метрополитенами и четвертое - по их общей протяженности.

Сравнительные данные метрополитенов крупнейших городов мира за 2002 год приведены в таблице:

Город	Перевезено пассажиров за год, млн. чел.	Эксплуатационная длина пути, км	Количество станций, ед.
Берлин	401,8	153	225
Гонконг	758,42	75	51
Лондон	952,6	415	378
Мехико	1434	200	175
Москва	3200	265	163
Нью-Йорк	1405,31	471	468
Париж	1261,68	211	375
Сан-Пауло	503,49	49	49
Токио	2053,4	177	164

В Москве в 2003 году сдана в эксплуатацию Бутовская линия наземного (легкого) метрополитена с 5 станциями протяженностью 5,8 км, начато строительство линий других видов скоростного внеуличного транспорта: мини-метрополитена, монорельсового транспорта. В Санкт-Петербурге проектируется строительство линий скоростного трамвая и надземного рельсового экспресса.

Во всех городах метрополитены и другие виды скоростного городского внеуличного транспорта строятся или получают дальнейшее развитие на основе утвержденных генеральных планов, территориальных комплексных схем развития территорий (ТКС) и технико-экономических обоснований (ТЭО) развития видов транспорта.

Развитие метрополитенов и других видов скоростного внеуличного транспорта в крупнейших городах Российской Федерации является одной из важных задач государственного регулирования развития городов.

### **Состояние строительства и функционирования метрополитенов в Российской Федерации**

Состояние и функционирование метрополитенов характеризуется рядом серьезных недостатков и негативных тенденций, для устранения которых необходимо решить сложные проблемы, что в ряде случаев требует значительных объемов капитальных вложений, совершенствования нормативно-правовой и законодательной базы, оздоровления финансового состояния метрополитенов и усиления государственной поддержки.

Должны быть решены вопросы, связанные с потерей темпов строительства новых линий и модернизации действующих метрополитенов из-за недостаточного финансирования, старением основных фондов, ликвидацией аварийных участков и “узких” мест в инфраструктуре метрополитенов, повышением безопасности перевозок пассажиров, негативным воздействием на окружающую среду.

Степень износа основных фондов метрополитенов Российской Федерации составляла в 1995 году - 12,8 %, 2000 году - 14,2 %, 2001 году - 14,9 %, 2002 году - 14,7 %, в 2003 году - 20,2 процента.

Значительный износ основных производственных фондов на ряде метрополитенов относится, в первую очередь, к станочному оборудованию депо, эскалаторам, системам вентиляции и водооткачки, аппаратуре сигнализации и связи, тоннельным сооружениям.

Вызывает тревогу и состояние парка подвижного состава действующих метрополитенов в целом по Российской Федерации.

Парк подвижного состава действующих метрополитенов России со сроком эксплуатации до 5 лет составляет 4 % (256 метровагонов), 5-10 лет - 16 % (910), 11-15 лет - 17 % (976), 16-20 лет - 19 % (1139), 21-25 лет - 15 % (843), свыше 25 лет - 29 % (1667).

Интенсивное старение транспортных средств привело к тому, что из находящихся в эксплуатации 5791 метровагона - до 30 % находятся за пределами амортизационных сроков или приближаются к нему (в том числе по Московскому метрополитену - 26 %,

Петербуржскому - 46 %). Значительная часть подвижного состава сильно изношена и требует больших затрат на ремонт и поддержание на достаточном уровне их технического состояния.

Данные о количестве метровагонов по всем действующим метрополитенам в Российской Федерации с указанием срока по годам эксплуатации приведены в таблице:

Город	Метро-вагонов, всего, ед.	в том числе по годам эксплуатации							
		до 5 лет	5-10 лет	11-15 лет	16-20 лет	21-25 лет	26-30 лет	31-35 лет	свыше 35 лет
Москва	4165	210	826	621	771	650	665	393	29
Санкт-Петербург	1366	42	64	237	250	193	276	266	38
Нижний Новгород	80	-	18	6	56	-	-	-	-
Новосибирск	80	4	-	14	62	-	-	-	-
Екатеринбург	54	-	-	54	-	-	-	-	-
Самара	46	-	2	44	-	-	-	-	-

Ограниченность средств не позволяет осуществлять необходимое обновление парка. В Москве нужно в ближайшие годы заменить более 1000 метровагонов, в Санкт-Петербурге срочной замены требуют более 500 единиц подвижного состава.

На приобретение метровагонов в 2000-2002 годах было направлено из средств федерального бюджета 630,0 млн. рублей (в текущих ценах), в том числе 375,0 млн. рублей для Московского и 255,0 млн. рублей для Петербургского метрополитенов.

Московский метрополитен направил часть средств (30,0 млн. рублей) на приобретение комплектующих изделий для изготовления новых вагонов и приобрел 21 вагон новой серии "Яуза". Петербургский метрополитен, добавив из собственных средств 15,0 млн. рублей, приобрел 30 вагонов этой же серии.

Сохранение текущего уровня закупок подвижного состава, производимое в основном за счет собственных средств метрополитенов, может привести к массовому выходу его из строя и другим труднопреодолимым последствиям.

Необходимо отметить, что на финансовом состоянии метрополитенов негативно сказывается еще и то обстоятельство, что в соответствии со статьей 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходы по организации транспортного обслуживания населения финансируются исключительно из местных бюджетов. В то же время федеральным законодательством предоставлены льготы по оплате проезда 64 категориям граждан (в 1990 году было всего 22 льготные категории граждан). Неполное возмещение из федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации затрат метрополитенов по обслуживанию льготных категорий пассажиров, связанных с их перевозкой, усугубляет финансовое состояние действующих метрополитенов. За последние 10 лет доля проезда платных пассажиров в общем объеме перевозок сократилась с 80 % до 40 процентов.

В рамках действующего законодательства невозможно радикально решить проблему упорядочивания льготного проезда на общественном транспорте.

В целях стабилизации работы метрополитенов и повышения уровня транспортного обслуживания населения необходимо обеспечить поэтапный переход на адресные компенсационные выплаты отдельным гражданам, имеющим социально обоснованные льготы, для покрытия расходов, связанных с проездом в общественном транспорте, в том числе и на метрополитене.

Инвентаризация строящихся линий метрополитена, проведенная в 2001 году Минэкономразвития России, Минфином России, Госстроем России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, показала, что общий объем незавершенного строительства составил 57913,9 млн. рублей (в ценах 2001 года), при этом общая протяженность подземных выработок, находящихся в незавершенном строительстве, - 68,5 км (в

однопутном исчислении), в том числе в аварийном и предаварийном состоянии - 11,3 км.

По состоянию на май 2003 года (данные Госстроя России) объем незавершенного строительства в однопутном исчислении составил 58,51 км подземных выработок, из которых 9,13 км находятся в предаварийном состоянии. Для ликвидации данного состояния необходим объем капитальных вложений в размере 1491,5 млн. рублей.

На строящемся Красноярском метрополитене из выполненных работ в объеме 946,0 млн. рублей стоимость работ по ликвидации предаварийной ситуации составляет 58,03 млн. рублей, или 6,1 процента.

На Петербургском метрополитене при объеме незавершенных работ в размере 18355,2 млн. рублей (в ценах 2001 года) для ликвидации аварийного или предаварийного состояния подземных выработок необходимы средства в объеме 985,8 млн. рублей, или 5,4 %. Кроме того, значительный объем средств направлен на ликвидацию ситуации, связанной с аварией, случившейся в декабре 1995 года на Кировско-Выборгской линии, на участке между станциями “Лесная” и “Площадь Мужества”, которая привела к вынужденному искусственному затоплению этого участка и, как следствие, к прекращению движения поездов. Линия оказалась разрезанной на два участка с отдельной их эксплуатацией. Была утрачена надежная транспортная связь двух районов города, в которых проживает около 500 тыс. жителей, с центром города. В результате проведенных работ по восстановлению аварийного участка планируется осуществить пуск пробного поезда на данном участке ко Дню города - 27 мая 2004 года.

На Нижегородском метрополитене из выполненных работ в объеме 1662,1 млн. рублей стоимость работ по ликвидации предаварийной ситуации составляет 64,38 млн. рублей, или 3,9 процента.

На Московском метрополитене объем незавершенного строительства составлял 15857,2 млн. рублей (в ценах 2001 года). В связи с вводом в эксплуатацию участков Серпуховско-Тимирязевской линии от станции “Аннино” до станции “Бульвар Дмитрия Донского” и от станции “Киевская” до станции “Парк Победы” (Арбатско-Покровская линия) объем незавершенного строительства за 2003 год уменьшился и составил 7768,5 млн. рублей. Стоимость работ по ликвидации предаварийной ситуации составляет 165,7 млн. рублей, или 2,1 процента.

Доля средств, необходимых для ликвидации аварийной ситуации, в общем объеме выполненных работ, находящихся в незавершенном строительстве, на Екатеринбургском метрополитене составляет 3,2 %, Омском - 2,0 %, Самарском - 1,8 %, Новосибирском - 1,0 %, Челябинском - 0,4 процента.

Крайне тяжелое положение сложилось на ряде строящихся метрополитенов, где в аварийном и предаварийном состояниях пребывает значительное количество подземных выработок, находящихся в незавершенном строительстве.

Наиболее тревожная ситуация сложилась на Самарском и Екатеринбургском метрополитенах. Из пройденных, соответственно, 4502,0 пог. м и 5606,0 пог. м подземных выработок 2525,0 пог. м и 2761,0 пог. м находятся в аварийном или предаварийном состоянии, что составляет 56 % и 49 процентов.

На Петербургском метрополитене из 20600,0 пог. м подземных выработок 4000,0 пог. м (19 %) находятся в аварийном или предаварийном состоянии.

На Московском метрополитене из находящихся в незавершенном строительстве линий протяженностью 30000,0 пог. м в аварийном и предаварийном состоянии находятся 1300,0 пог. м выработок, или 4,3 %. Общая протяженность пройденных выработок различного поперечного сечения, расположенных в центральной части города и в зонах плотной городской застройки, в настоящее время составляет 12686 пог. м, сооружено временных выработок около 3000 пог. м, вскрыто более 20 котлованов

глубиной до 20 метров.

Особый контроль ведется по станции “Сретенский бульвар” из-за возможности возникновения просадки Тургеневской площади и действующих станций метрополитена “Тургеневская” и “Чистые пруды”. На этих станциях выполнены подходные выработки от шахты, собраны блоки технических помещений и опорные штольни станционных тоннелей, ведется сборка постоянных конструкций. Опасность возникновения просадки в настоящее время снижена. Подходные выработки, находящиеся во временном креплении, нуждаются в переборке.

Всего Московским метрополитеном для поддержания выработок в безопасном состоянии (после приостановки строительства) направлено средств в сумме 777,8 млн. рублей (в текущих ценах), из них в 2002 году - 96,9 млн. рублей, в 2003 году - 113,3 млн. рублей.

Доля подземных выработок в аварийном и предаварийном состоянии в общем объеме подземных выработок, находящихся в незавершенном строительстве, на Новосибирском метрополитене составила 19,2 %, Омском - 11,6 %, Челябинском - 11,3 %, Нижегородском - 8,3 %, Красноярском - 5,7 процента.

Одним из вопросов, сдерживающих развитие и создающих дополнительные трудности в эксплуатации действующих метрополитенов, является устаревшая или совсем отсутствующая нормативно-техническая база. Устарел ряд строительных норм и правил федерального уровня, отраслевых технических условий и инструкций по проектированию. В настоящее время они не отвечают обеспечению требований безопасности перевозок пассажиров, требований по защите окружающей среды от шума и вибраций, влияния агрессивных сред при производстве строительных работ и эксплуатации сооружений, не стимулируют снижение затрат при строительстве и эксплуатации.

### **Программа “Развитие метрополитенов и других видов скоростного внеуличного транспорта в Российской Федерации до 2015 года”**

С целью улучшения транспортного обслуживания населения в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2000 года № 1433-р разработана программа “Развитие метрополитенов и других видов скоростного внеуличного транспорта в Российской Федерации до 2015 года” (далее - Программа).

Приоритетные направления Программы:

- повышение технического уровня, экономичности, комфортности, надежности и качества транспортных средств;
- обновление и пополнение транспортных средств и инфраструктуры современной техникой.

Программой предусмотрено за период 2003-2015 годов обеспечить в 12 городах Российской Федерации ввод в эксплуатацию 227,4 км пути с 139 станциями.

Программа должна осуществляться в 3 этапа.

На первом этапе (2003-2005 годы) предусматриваются максимальная концентрация средств для обеспечения реальных вводов линий и других объектов метрополитенов и сокращение объемов незавершенного строительства.

На втором (2006-2010 годы) и третьем (2011-2015 годы) этапах планируется строительство линий метрополитенов и других видов скоростного внеуличного транспорта в городах Российской Федерации в соответствии с региональными программами, предусматривающими обеспечение технологической безопасности подземных выработок, предотвращение аварийных ситуаций, повышение уровня надежности и безопасности перевозок пассажиров, научно-исследовательские и конструкторские работы по внедрению новой техники.

Реализация Программы позволит решить вопросы, связанные с преодолением тен-

денций отставания в строительстве метрополитенов и других видов скоростного внеуличного транспорта в крупнейших городах Российской Федерации, старением основных фондов действующих метрополитенов, ликвидацией аварийных участков и “узких” мест в инфраструктуре метрополитенов, повышением надежности и безопасности перевозок пассажиров, снижением негативного воздействия наземного автомобильного транспорта на окружающую среду.

Основными задачами Программы являются определение необходимых капитальных вложений на развитие метрополитенов и других видов скоростного внеуличного транспорта в Российской Федерации, распределение инвестиций по субъектам Российской Федерации и по источникам финансирования.

Из общей суммы затрат, предусмотренных на реализацию мероприятий Программы в объеме 414,7 млрд. рублей, намечено выделить из федерального бюджета 78,8 млрд. рублей (19 %), из бюджетов субъектов Российской Федерации - 334,7 млрд. рублей (80,7 %), из внебюджетных источников - 1,2 млрд. рублей (0,3 процента).

Средства федерального бюджета должны выделяться только в качестве государственной поддержки по отрасли “Метростроение” и предусматриваться на строительство объектов метрополитена, а также на поддержание подземных выработок в безаварийном состоянии.

Из общего объема финансирования наиболее значительные затраты - 413,0 млрд. рублей, или 99,6 % - предусмотрены на строительство, реконструкцию и техническое перевооружение метрополитенов.

Наибольший объем средств федерального бюджета предполагается направить на продолжение строительства метрополитенов: Московского (24,1 млрд. рублей или 30,6 %) и Петербургского (17,3 млрд. рублей или 22 %), а также на вновь строящиеся метрополитены - Казанский (9,8 млрд. рублей или 12,4 %) и Челябинский (6 млрд. рублей или 7,6 процента).

Объем финансирования на проведение НИОКР в размере 0,9 млрд. рублей предусматривает в основном опытно-конструкторские работы и исследования по созданию новых технических средств и переработке нормативно-технической документации.

Из предусмотренного Программой для реализации первого этапа (2003-2005 годы) на строительство метрополитенов в 2003 году должно было быть направлено средств федерального бюджета 3909,2 млн. рублей (в ценах 2001 г.), что в базовых ценах 1991 года составляет 207,9 млн. рублей. Фактическое финансирование составило 6328,5 млн. рублей, или 214,42 млн. рублей в ценах 1991 года, что составило 103,4 процента.

На 2004 год Программой запланировано финансирование строительства метрополитенов за счет средств федерального бюджета в объеме 5125,7 млн. рублей (в ценах 2001 года), что в ценах 1991 года составляет 272,6 млн. рублей.

Федеральным бюджетом в 2004 году на отрасль “Метростроение” (непрограммная часть Федеральной адресной инвестиционной программы) предусмотрено направить 2247,0 млн. рублей, что в ценах 1991 года составляет 70,2 млн. рублей, или всего 25,75 % от предусмотренного Программой.

### **Технологически обоснованная потребность для строительства метрополитенов и фактическое финансирование**

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 июля 1996 года № 1093-р принято решение о долевом финансировании с 1997 года развития метрополитена в Российской Федерации за счет средств федерального бюджета и соответствующих бюджетов субъектов Российской Федерации:

(в процентах)

Город	Доля финансирования строительства метрополитенов из средств федерального бюджета				
	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Москва	90	80	70	60	50
Санкт-Петербург	90	80	70	60	50
Нижний Новгород	70	65	60	55	50
Новосибирск	75	65	62	50	50
Самара	80	73	64	55	50
Екатеринбург	55	53	51	50	50
Челябинск	75	65	55	50	50
Омск	70	65	55	50	50
Красноярск	70	66	50	50	50
Уфа	50	50	50	50	50
Казань	50	50	50	50	50

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2000 года № 1433-р Минэкономразвития России и Минфину России поручено при подготовке проектов федерального бюджета и Федеральной адресной инвестиционной программы предусматривать, начиная с 2001 года, выделение средств федерального бюджета в качестве государственной поддержки по отрасли “Метростроение” с распределением по субъектам Российской Федерации, в которых осуществляется строительство метрополитенов, в размере до 20 % общего объема технологически обоснованной потребности в средствах на соответствующий год.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления было предложено обеспечивать дальнейшее развитие метрополитена с привлечением средств соответствующих бюджетов и с учетом сокращения доли средств федерального бюджета, направляемой на эти цели.

Указанным распоряжением Минстрою России было поручено обеспечить проведение единой научно-технической политики в развитии метрополитена и ежегодно совместно с Минэкономразвития России, Минфином России и с участием заинтересованных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации определять технологически обоснованную потребность в средствах на развитие метрополитенов.

Минстроем России (приказ от 9 сентября 1996 года № 17-120 “О реализации распоряжения Правительства Российской Федерации от 12 июля 1996 года № 1093-р”) утверждена Комиссия по рассмотрению и определению технологически обоснованной потребности в средствах на развитие метрополитенов (далее - Комиссия).

При рассмотрении представленных субъектами Российской Федерации материалов по технологически обоснованной потребности в средствах на развитие метрополитенов (в ценах 1991 года) Комиссия в 2000-2003 годах руководствовалась необходимостью концентрации капитальных вложений на вводе в эксплуатацию объектов, находящихся в незавершенном строительстве, обеспечении поддержания подземных выработок в безопасном состоянии и сохранности выполненных конструкций.

По метрополитенам, проверенным Счетной палатой Российской Федерации, соотношение технологически обоснованной потребности и фактического финансирования, а также доли средств федерального и региональных бюджетов приведены ниже.

### 2000 год

Комиссия согласилась с технологически обоснованной потребностью Петербургского метрополитена в объеме 72,88 млн. рублей (100 % от заявленного) и определила потребность госинвестиций за счет средств федерального бюджета в размере 43,73 млн. рублей (60 %), что в текущих ценах составило 505,95 млн. рублей.

Общий объем финансирования за счет всех источников составил 1535,8 млн. рублей, в том числе средства федерального бюджета - 115,4 млн. рублей (7,51 %), за счет пла-

тежей по штрафным санкциям профинансировано 64,1 млн. рублей (4,17 %), средства бюджета Санкт-Петербурга составили 1322,0 млн. рублей (86,08 %), собственные средства метрополитена - 34,3 млн. рублей (2,24 процента).

По Нижегородскому метрополитену Комиссия определила потребность в объеме 26,59 млн. рублей, или 55,7 % от заявленного, в том числе за счет средств федерального бюджета - 14,62 млн. рублей (55 %), что в текущих ценах составило 175,4 млн. рублей.

Общий объем финансирования за счет всех источников составил 49,5 млн. рублей, в том числе средства федерального бюджета - 21,9 млн. рублей (44,3 %), за счет платежей по штрафным санкциям - 11,4 млн. рублей (23,0 %), средства бюджета Нижнего Новгорода - 16,1 млн. рублей (32,5 %), внебюджетные средства администрации Нижнего Новгорода - 0,1 млн. рублей (0,2 процента).

### 2001 год

Технологически обоснованную потребность в средствах Уфимскому метрополитену Комиссия приняла в объеме 8,5 млн. рублей, или 49,6 % от заявленного. Финансирование рекомендовано осуществить только за счет средств бюджета Республики Башкортостан. Работы на строительстве метрополитена за счет средств федерального бюджета не производились.

Технологически обоснованная потребность в средствах на строительство Казанского метрополитена определена Комиссией в объеме 68,0 млн. рублей, или 67,5 % от заявленного, в том числе за счет средств федерального бюджета - 34,0 млн. рублей (50 %), что в текущих ценах составило 782,0 млн. рублей. Из общего объема финансирования за счет всех источников в размере 257,3 млн. рублей средства федерального бюджета составили 201,0 млн. рублей, или 78,1 %. Необходимо отметить, что финансирование из федерального бюджета осуществлялось из двух источников: Федеральной адресной инвестиционной программы и федеральной целевой программы “Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года”, в состав которой входит подпрограмма “Сохранение и развитие исторического центра г. Казани”. Строительство Казанского метрополитена включено в подпрограмме “Сохранение и развитие исторического центра г. Казани” в перечень объектов, подлежащих вводу к 1000-летию города. Из предусмотренных в указанной подпрограмме средств федерального бюджета на строительство метрополитена профинансировано 187,2 млн. рублей (100 процентов).

### 2002 год

Комиссией определена технологически обоснованная потребность Омского метрополитена в объеме 39,11 млн. рублей - 100 % от заявленного, в том числе государственные капитальные вложения - 7,82 млн. рублей (20 %), что в текущих ценах составило 203,3 млн. рублей. Фактическое финансирование строительства из всех источников составило 274,7 млн. рублей, из них средства федерального бюджета - 102,9 млн. рублей, бюджета Омской области - 171,8 млн. рублей (37,5 % и 62,5 %, соответственно).

Комиссией определена технологически обоснованная потребность Самарского метрополитена в объеме 30,28 млн. рублей - 80,5 % от заявленного, в том числе государственные капитальные вложения - 6,06 млн. рублей (20 %), что в текущих ценах составило 157,6 млн. рублей. Фактическое финансирование строительства из всех источников - 220,2 млн. рублей, из них средства федерального бюджета - 79,7 млн. рублей (36,2 %), бюджета Самарской области - 45,5 млн. рублей (20,6 %), городского бюджета - 18,0 млн. рублей (8,2 %). Кроме того, за счет резерва средств территориального дорожного фонда профинансировано 77,0 млн. рублей, что составляет 35 %

от общего объема финансирования.

Технологически обоснованная потребность Новосибирского метрополитена установлена Комиссией в объеме 34,8 млн. рублей, или 89,3 % от заявленного, в том числе государственные капитальные вложения - 6,96 млн. рублей (20 %), что в текущих ценах составляет 180,96 млн. рублей. Фактическое финансирование из всех источников составило 98,2 млн. рублей, из них средства федерального бюджета - 91,6 млн. рублей (93,3 %); бюджета г. Новосибирска - 6,6 млн. рублей (6,7 процента).

### 2003 год

Комиссия Екатеринбургскому метрополитену определила технологически обоснованную потребность в объеме 45,42 млн. рублей - 80,5 % от заявленного, в том числе за счет средств федерального бюджета - 9,08 млн. рублей (20 %), что в текущих ценах составило 290,6 млн. рублей. Финансирование строительства составило 374,2 млн. рублей, из них средства федерального бюджета - 131,2 млн. рублей (35,1 %); бюджета Свердловской области - 83,0 млн. рублей (22,2 %); городского бюджета - 160,0 млн. рублей (42,7 процента).

Технологически обоснованная потребность на строительство Московского метрополитена определена в объеме 311,5 млн. рублей - 70 % от заявленного, в том числе за счет средств федерального бюджета 62,3 млн. рублей, или 20 %, что в текущих ценах составило 1993,6 млн. рублей. Фактическое финансирование из всех источников - 7144,2 млн. рублей, из них средства федерального бюджета - 2734,7 млн. рублей (38,3%); бюджета г. Москвы - 4409,5 млн. рублей (61,7 процента).

Анализ фактического финансирования строительства метрополитенов за счет всех источников показал, что администрациями субъектов Российской Федерации - государственными заказчиками не соблюдается пропорциональность расходов, определенная распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 июля 1996 года № 1093-р: она составляет от 6,7 % (г. Новосибирск, 2002 год) до 86,08 % (г. Санкт-Петербург, 2000 год).

Практически на строительство метрополитенов по всем субъектам Российской Федерации средства федерального бюджета направлялись в размерах, превышающих 20 % от общего объема финансирования.

Фактическое финансирование строительства метрополитенов за счет средств федерального бюджета проведено в полном объеме в соответствии с лимитами бюджетных обязательств. Однако необходимо отметить, что в рассматриваемый период фактическое бюджетное финансирование по отрасли "Метростроение" значительно отличалось от технологически обоснованной потребности, определенной Комиссией Госстроя России:

(млн. рублей в ценах 1991 года)

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Государственные капитальные вложения					
Защищены в Комиссии Госстроя России	334,23	248,5	141,15	179,05	228,12
По федеральному закону о федеральном бюджете на соответствующий год	39,03	114,2	102,61	141,4	70,2
Соотношение объемов предусмотренного финансирования из средств федерального бюджета и рекомендованных Комиссией	11,7	45,9	72,7	78,9	30,8

Из таблицы видно, что предусмотренные федеральным бюджетом на соответствующий год по отрасли "Метростроение" объемы финансирования значительно ниже рекомендованной Комиссией технологически обоснованной потребности (в ценах 1991 года).

Необходимо отметить, что фактическое финансирование из средств федерального бюджета за данный период выше, чем предусмотрено на отрасль "Метростроение", в связи с направлением на строительство метрополитенов дополнительных средств из различных источников финансирования. Так, в 2003 году при утвержденном бюджетном

финансировании по отрасли “Метростроение” в объеме 4180,0 млн. рублей финансирование за счет всех источников составило 6338,5 млн. рублей, или 151,4 %. Значительное увеличение финансирования произошло за счет средств Дорожного фонда (28,5 млн. рублей), подпрограммы “Сохранение и развитие исторического центра г. Казани” (130,0 млн. рублей) и в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2003 года № 1744-р (2000,0 млн. рублей, в том числе на строительство Казанского метрополитена - 1272,0 млн. рублей).

В 2003 году из средств федерального бюджета в размере 4180,0 млн. рублей, предусмотренных на строительство новых линий, для Московского метрополитена намечено 2400,0 млн. рублей, что составляет 57,4 % от общего объема государственных капитальных вложений на эти цели по Российской Федерации. Направление на строительство линий Московского метрополитена значительных средств федерального бюджета связано с тем, что Москва - один из крупнейших мегаполисов мира с территорией 1091 кв. км, численностью дневного населения около 11,0 млн. человек и объемом перевозок всеми видами городского пассажирского транспорта 10,4 млрд. пассажиров в год.

Основным видом городского пассажирского транспорта в г. Москве является метрополитен, который выполняет около 47 % работы транспортной системы и занимает важнейшее место в решении социально-экономических задач развития города и региона.

Протяженность сети Московского метрополитена составляет 267,4 км, что не соответствует потребностям транспортного обслуживания города. Численность населения, проживающего в периферийных районах и не обслуживаемого метрополитеном, достигает 1,9 млн. человек, дефицит линий составляет в настоящее время около 100 км. Объемы перевозок пассажиров на метрополитене в наиболее напряженный период часов “пик” превышают нормы в 1,3-1,7 раза. Интенсивность движения поездов является самой напряженной по сравнению со всеми мировыми метрополитенами. Ряд транспортных узлов у периферийных станций Московского метрополитена практически полностью исчерпал свою пропускную способность.

Петербургский метрополитен, входящий в десятку крупнейших метрополитенов мира, - это 4 подземные трассы общей протяженностью 98,6 км, 58 метровокзалов и 64 вестибюля, а также 5 эксплуатационных депо. Только за сутки через его турникеты проходит более 2,5 млн. пассажиров. Однако темпы строительства новых линий значительно отстают от потребностей города в пассажирских перевозках. Метро не пришло во многие “спальные” районы, в режиме чрезмерных перегрузок работают станции в центральной части города.

### **Ввод в эксплуатацию пусковых участков и станций метрополитенов**

В связи с ограниченностью средств на строительство метрополитенов заказчиками-застройщиками совместно с проектными организациями на предусмотренных проектами линиях метрополитена выделены отдельные этапы строительства, разделенные на минимальные пусковые комплексы.

Данные о вводе в эксплуатацию станций и линий метрополитена приведены в таблице:

Введены в эксплуатацию	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Станции, ед.	3	1	4	1
Пути, км	3,9	1,2	6,0	7,1

Значительное сокращение строительно-монтажных работ, отток из проектных и строительных организаций высококвалифицированных специалистов привели к снижению темпов работ; строительство и сдача в эксплуатацию участков со станциями метрополитенов производились в течение 8-10 лет. Так, на Московском метрополитене в 2000-2003 годах Государственной приемочной комиссией приняты в эксплуатацию за-

конченные строительством участки: Серпуховско-Тимирязевской линии с тремя станциями - "Улица Академика Янгеля", "Аннино", "Бульвар Дмитрия Донского" общей протяженностью 5,77 км и Арбатско-Покровской линии от станции "Киевская" до станции "Парк Победы" с одной станцией "Парк Победы" протяженностью участка 4,0 километра.

Строительно-монтажные работы от станции "Аннино" до станции "Бульвар Дмитрия Донского" осуществлялись с 1996 года по 2002 год, а от станции "Киевская" до станции "Парк Победы" - с 1991 года по май 2003 года.

Строительство и сдача в эксплуатацию станции "Воробьевы горы" и Бутовской линии "легкого метро" осуществлены без привлечения средств федерального бюджета.

На Петербургском метрополитене в рассматриваемом периоде сдача в эксплуатацию законченных строительством участков и станций не проводилась, основные усилия были направлены на ликвидацию аварии на Кировско-Выборгской линии (участок "Размыв"), завершение строительства которого и пуск пробного поезда намечены на май 2004 года.

Пусковой комплекс строительства первой очереди Екатеринбургского метрополитена - станция "Геологическая" (участок протяженностью 1,12 км) Государственной приемочной комиссией принят в эксплуатацию 30 декабря 2002 года. Строительно-монтажные работы от станции "Площадь 1905 года" до станции "Геологическая" велись с 1994 года.

В 1992 году начато строительство станции "Московская" Самарского метрополитена, которая была сдана в эксплуатацию 27 декабря 2002 года. Станция "Московская" входит в состав третьего пускового комплекса, и с вводом ее в эксплуатацию объем общегородских пассажироперевозок возрос с 5 % до 9 %. В 1994 году начато строительство станции "Российская", ввод которой в эксплуатацию планируется осуществить в 2004 году.

В 1991 году было начато строительство второй очереди Новосибирского метрополитена с тремя станциями. 28 декабря 2000 года введен в эксплуатацию промежуточный участок первого пускового комплекса от станции "Маршала Покрышкина" до станции "Сибирская" с левым перегонным тоннелем до станции "Площадь Гарина-Михайловского".

На Нижегородском метрополитене в 2002 году введен в эксплуатацию участок протяженностью 1,26 км от станции "Бурнаковская" до станции "Буревестник", строительство которого продолжалось с 1992 года.

### **Нарушения, установленные в ходе проведения контрольных мероприятий**

1. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714 "Об утверждении Положения о формировании перечня строек и объектов для государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета" государственный заказчик не заключал договоров о передаче части функций государственного заказчика заказчику-застройщику.

Функции заказчика-застройщика строительства линий метрополитена, без оформления соответствующих договоров, выполняли: ЕМУП "УЗПСметро" (г. Екатеринбург, 2002 год), Дирекции строящихся метрополитенов (г. Омск, г. Самара - 2002 год), Дирекция строящегося метрополитена ГУП "Московский метрополитен" (2002-2003 годы).

2. В нарушение Федерального закона "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд" и Указа Президента Российской Федерации "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд" конкурсы по выбору подрядных организаций и поставщиков оборудования не проводились.

В 2002 году Дирекциями строящихся метрополитенов городов Омска и Самары не

определены поставщики материалов (поставка заказчика), договоры не заключались, поставка не проводилась. Не проводились конкурсы (подрядные торги) МУП “ИСК г. Уфы” и Дирекцией строящегося метрополитена ГУП “Московский метрополитен”.

3. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 22 июня 1994 года № 745 заказчиком - Дирекцией строящегося метрополитена г. Омска, МП “УЗСПТС” (г. Новосибирск) - при исполнении договоров превышен лимит выдачи аванса (30 процентов).

4. Средства федерального бюджета в объеме 10125,0 тыс. рублей, направленные в 2000 году Нижегородскому метрополитену на погашение кредиторской задолженности прошлых лет, использованы не по целевому назначению. Минфин России в соответствии с представлением Счетной палаты Российской Федерации и статьей 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации осуществил возврат данных средств в федеральный бюджет.

5. В нарушение статьи 250 Бюджетного кодекса Российской Федерации объемы работ, выполненные за счет средств федерального бюджета (по данным Дирекции строящегося метрополитена ГУП “Московский метрополитен”), превысили объемы по заключенным договорам и лимиты бюджетных обязательств федерального бюджета. Так, в 2002 году объемы работ составили 1099,9 млн. рублей, профинансировано 85,0 % от общего объема выполненных работ, в 2003 году - 3534,2 млн. рублей и 77,3 %, соответственно.

6. Установлено неэффективное использование ГУП “Московский метрополитен” средств федерального бюджета в сумме 10,9 млн. рублей, выразившееся во временном направлении их на погашение процентов по кредиту с последующим возвратом из бюджета г. Москвы.

7. Анализ системы страхования показал, что заказчиком (ГУП “Московский метрополитен”) не оптимизируются расходы на страхование строительных рисков, позволяющие экономить бюджетные средства для осуществления строительства линий метрополитена, прямая выгода от экономии которых может достигать 1 % от общего объема финансирования.

8. Выборочными проверками объемов выполненных работ установлено:

- в нарушение требований, определенных письмами Главценообразования Минстроя России от 20 июля 1995 года № 12-179 и от 30 августа 1995 года № 12-251, без подтверждения конкретно выполненных работ, заказчиком - Дирекцией строящегося метрополитена г. Омска - выплачивались средства, предусмотренные сметой на непредвиденные работы и затраты в размере 1,5 % от сметной стоимости, на общую сумму 4010,48 тыс. рублей;

- в нарушение “Методических указаний по определению величины накладных расходов в строительстве” НДС 81-4.99 2000 года Дирекцией строящегося метрополитена г. Самары необоснованно выплачено 434,98 тыс. рублей на дополнительный транспорт для перевозки рабочих в черте города; в акты выполненных работ неправомерно включена стоимость материалов в сумме 1614,6 тыс. рублей;

- МП “УЗСПТС”, г. Новосибирск, произведена неправомерная оплата стоимости и монтажа материалов и конструкций, фактически находящихся на складе, без выполнения работ по их установке на сумму 5512,3 тыс. рублей;

- имело место завышение стоимости объемов выполненных работ и необоснованная переплата на общую сумму 5,7 млн. рублей на строительстве станции “Парк Победы” (Дирекция строящегося метрополитена ГУП “Московский метрополитен”).

На момент проверки все вышеуказанные средства удержаны заказчиками в полном объеме путем взаимозачетов.

## **Выводы**

**1.** Состояние и функционирование метрополитенов характеризуется рядом серьезных недостатков и негативных тенденций, для устранения которых необходимы значительные объемы капитальных вложений со стороны, как государства, так и субъектов Российской Федерации.

**2.** Следует решить проблемы, которые привели к потере темпов строительства новых линий метрополитенов, старению основных фондов, созданию аварийных участков и “узких” мест в инфраструктуре метрополитенов, негативному воздействию на окружающую среду, в результате чего:

- износ основных производственных фондов метрополитенов Российской Федерации достиг в 2003 году 20,2 %;

- из находящихся в эксплуатации 5791 метровагона до 30 % находятся за пределами амортизационных сроков или приближаются к нему (в том числе по Московскому метрополитену - 26 %, Петербургскому - 46 %);

- протяженность подземных выработок, находящихся в незавершенном строительстве, составила 58,51 км (в однопутном исчислении), в том числе в аварийном и предаварийном состоянии - 9,13 км;

- ликвидация аварийного и предаварийного состояния подземных выработок и поддержание сооруженных объектов в безопасном состоянии требует капитальных вложений в объеме 1491,5 млн. рублей.

Крайне тяжелое положение сложилось на Самарском и Екатеринбургском метрополитенах - из пройденных подземных выработок, соответственно, 56 % и 49 % находятся в аварийном и предаварийном состоянии.

**3.** На финансовом состоянии метрополитенов негативно сказывается обстоятельство, что федеральным законодательством предоставлены льготы по оплате проезда 64 категориям граждан. За последние 10 лет доля проезда платных пассажиров в общем объеме перевозок сократилась с 80 % до 40 процентов.

**4.** За проверяемый период предусмотренное федеральным бюджетом на соответствующий год финансирование строительства метрополитенов в качестве государственной поддержки по отрасли “Метростроение” значительно ниже технологически обоснованной и рекомендованной Комиссией Госстроя России потребности, в результате чего:

- общий объем незавершенного строительства достигает 68,3 млрд. рублей (в текущих ценах);

- строительство и сдача в эксплуатацию участков с одной станцией метрополитена производятся в течение 8-10 лет.

**5.** Выполнение программы “Развитие метрополитенов и других видов скоростного внеуличного транспорта в Российской Федерации до 2015 года” уже на первоначальном этапе поставлено под угрозу срыва. Так, на 2004 год федеральным бюджетом планируется всего 25,75 % от объема средств, предусмотренного Программой на этот период.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН**