

## КАЧЕСТВО РОССИЙСКИХ ДОРОГ КАК ОТРАЖЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮРОКРАТИИ

АРХИПОВ А.В.,

аспирант,  
Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова,  
e-mail: anton.arhipov@beeline-club.ru

Данная статья посвящена проблеме эффективности государственного и корпоративного управления в России, рассмотренная через призму вечной «ахиллесовой пяты» нашей страны — обустройство и качество дорог.

Бурный рост так называемых государственных корпораций, наделяемых огромными ресурсами и возможностями для придания нового импульса экономическому росту, решения системных проблем и повышения эффективности экономики, на деле оборачивается тотальной коррупцией и крайней неэффективностью, отражая в данном случае как нельзя точно феномен «дураков и дорог» в России.

**Ключевые слова:** аварийность; государственная корпорация; дороги; дорожное строительство; дорожное хозяйство; коррупция; «Росавтодор»

This article is devoted to the effectiveness of public and corporate governance in Russia, considered through the prism of eternal «Achilles heel» of our country — construction and quality of roads.

The rapid growth of so-called state corporations, endowed with vast resources and opportunities to give new impetus to economic growth, addressing systemic problems and improve the efficiency of the economy, in fact, turns-out corruption and extreme inefficiency, reflecting in this case can not be exactly as the phenomenon of «fools and roads» in Russia.

**Keywords:** accidents; public corporation; the roads; road construction; road infrastructure; corruption; «Rosavtodor».

**Коды классификатора JEL:** G14, L91, L98.

### Введение

Всероссийская беда «дураки и дороги», издревле мучавшая наше население, вроде должна была сама собой разрешиться, пока Запад «загнивал», а Советский Союз семимильными шагами устремлялся в космическую даль научно-технического прогресса. С тех пор технологии шагнули далеко вперед, но то ли страна была уж слишком большая, то ли технологии с административно-командной системой плохо уживались, однако хороших дорог мы так и не дождалась. Когда СССР «сгинул», а административная экономика сменилась переходной, ВВП на душу населения в нашей стране сократился с \$ 7 762 (1990) до \$ 5 024 (1994) [19], таким образом, за какие-то 4 года снизившись на 35%, стало окончательно ясно, что в лучшем случае с дорогами будет все как прежде. Совсем неудивительно, что фактически мы имеем даже еще более плачевную ситуацию. Экономический спад как следствие болезненного видоизменения системы<sup>1</sup> привел к запустению в дорожном хозяйстве. «Лихие девяностые» не добавили упорядоченности в этой сфере. И только пришедший на смену «слабому» президенту Ельцину Владимир Путин взялся, наконец, за укрепление властной вертикали и наведение порядка в российской государственности. Квинтэссенцией «тучных нефтяных лет» и активного вмешательства государства в экономику стало учреждение государственной компании (корпорации) «Российские автомобильные дороги» (Росавтодор) для окончательной и бесповоротной борьбы с низким качеством российских дорог, хотя бы на федеральном уровне. Ни одна из стран G8<sup>2</sup>, кроме России, не находится в ситуации, когда крупнейшие города страны, являющиеся центрами

<sup>1</sup> Как теперь ясно, на самом деле слома как такого и не было, а просто сказалось временное ослабление «властной вертикали».

<sup>2</sup> *Group of eight* (G8, в пер. на русский — «Группа восьми», «Большая восьмерка») — неофициальный форум лидеров ведущих промышленно развитых демократических стран, участниками которого являются Россия, США, Великобритания, Франция, Япония, Германия, Канада, Италия, а также представлен и полноформатно участвует ЕС. В рамках «восьмерки» осуществляется согласование подходов к актуальным международным проблемам. (Официальный сайт Председательства РФ в «Группе восьми») [7].

регионов, не связаны автомобильными дорогами с асфальтовым покрытием. Поездка на автомобиле из Москвы в весенний период в Норильск или Владивосток априори является экстремальным путешествием с весьма малой вероятностью успеха в случае Норильска.

В заключении по проекту Федерального закона № 141187-5 «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги»» говорится следующее: «Создание Государственной компании обуславливается целями поддержания в надлежащем состоянии и развития сети автомобильных дорог и их дорожной инфраструктуры путем осуществления функций заказчика при проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, ремонте и содержании автомобильных дорог Государственной компании и объектов дорожного сервиса за счет бюджетных ассигнований, в случае их выделения, и внебюджетных источников финансирования, в том числе частных инвестиций, содействие разработке и внедрению новых технологий в области дорожной деятельности».

Далее мы попытаемся разобраться в том, как отразится данное нововведение на российских автомобильных дорогах, а также как оно повлияет на развитие экономики в целом.

До настоящего времени дела в дорожном хозяйстве обстояли «из рук вон плохо». На данных графиках вы можете увидеть динамику основных показателей аварийности.

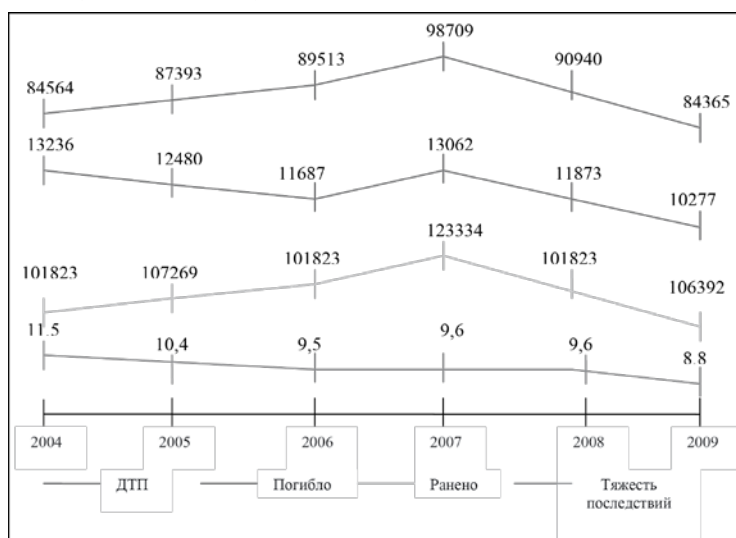


Рис. 1. Динамика основных показателей аварийности 1-го полугодия в 2007–2009 гг.

Составлено по: официальный сайт ГИБДД [6]

Количество ДТП в России постепенно уменьшается. Согласно целям, поставленным в рамках федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах», к 2012 г. число погибших на дорогах должно снизиться вдвое — с 35–40 тысяч до 17–20 тысяч. Однако, несмотря на все это, оно все равно останется недопустимо большим.

За весь 2009 год произошло 203 603 дорожно-транспортных происшествия, в результате которых погибли 26 084 человека, а 257 034 — получили ранения. Причем 18,7% от всех ДТП произошло из-за неудовлетворительного состояния улиц и дорог [6].

Что же так сильно влияет на показатели аварийности? Следующая таблица (табл. 1) как раз так и отображает значения ее показателей в зависимости от различных видов неудовлетворительных дорожных условий.

Помимо сухой статистики, которая неплохо, на наш взгляд, демонстрирует всю критичность ситуации, приведу реальный пример из жизни. Однажды, несколько лет назад, зимой я совершил путешествие на автомобиле по Западной Европе. Доехав до Латвии, а затем в Риге воспользовавшись услугами паром, мы очутились в Северной Германии, по автобанам которой можно с легкостью добраться до любого европейского города. То, что поездка до границы с Прибалтикой была сущим мучением, я понял, лишь оказавшись на немного потрепанной, но все же ровной и ухоженной небольшой дороге, ведущей в Ригу: автомобилей было не так много, выбоин и прочих «рваных ран» не было вовсе, за дорогой следили, мусор убирали, места автомобилям хватало. Высадившись на территории ФРГ, я понял, что, собственно, по-настоящему нормальных дорог прежде никогда и не видел. Чистое с водоотведением широкополосное шоссе в несколько рядов, подготовленные на случай дождя обочины, защитное ограждение, удобные съезды, развитая инфраструктура, расставленные в нужных местах и в необходимом количестве дорожные знаки. Что касается последнего, то об этом вообще отдельный разговор.

Автора всегда поражала та логика, которой руководствуются российские дорожники при расстановке этих, казалось бы, «помощников» водителя. Например, в центре Москвы вы можете увидеть одинокий указатель на Архангельск с указанием километража. Этот указатель сродни компасу на северо-

восток, потому что, так же как и в этом случае, в ближайших окрестностях, вы не найдете какое-либо дальнейшее логическое развитие маршрута. Проверив все окрестности вплоть до МКАД, я не обнаружил больше ни одного упоминания об этом городе. А вот теперь представьте, что на Елисейских полях будет висеть одинокий указатель на Ужгород. Как вы думаете, насколько информативен он будет?

Таблица 1

**Показатели аварийности из-за различных видов неудовлетворительных дорожных условий (2008 г.)**

Вид неудовлетворительных дорожных условий, сопутствующих ДТП	Кол-во ДТП	Уд. вес, в %	Динамика уд. веса (по сравнению с 2007 г.)	Погибло	Ранено	Показатель тяжести последствий
Низкие сцепные качества покрытия	10933	28,0	-6,7	1265	14274	8,1
Отсутствие горизонтальной разметки	7297	18,7	+1,7	1077	9419	10,3
Недостаточное освещение	5449	13,9	+1,3	1166	5944	16,4
Дефекты покрытия	2595	6,6	+0,3	303	3299	8,4
Отсутствие ограждения в необходимых местах	2177	5,6	+0,7	279	2261	11,0
Неровное покрытие	1998	5,1	стаб.	269	2514	9,7
Отсутствие тротуаров, пешеходных дорожек	1981	5,1	+0,2	329	19,08	14,7
Плохая различимость горизонтальной дорожной разметки	1671	4,3	+1,3	220	2204	9,4
Несоответствие параметров дороги и ее категории	1372	3,5	+0,3	348	1880	15,6
Неисправное освещение	1343	3,4	-0,3	289	1443	16,7
Отсутствие дорожных знаков	1326	3,4	+0,3	219	1691	11,5
Неудовлетворительное состояние обочин	1120	2,9	+0,1	195	1425	12,0
Обочина занижена по отношению к проезжей части дороги	906	2,3	+0,6	199	1249	13,7
Ограниченная видимость	642	1,6	-0,2	112	847	11,7
Деревья, опоры на обочине	538	1,4	-0,1	131	666	16,4
Сужение проезжей части (снегом, строит. материалами и прочее)	366	0,9	-0,4	63	444	12,4
Плохая видимость дорожных знаков	274	0,7	+0,3	20	340	5,6
Неисправность светофора	179	0,5	+0,1	14	220	6,0
Отсутствие вертикальной разметки	136	0,3	-0,4	25	173	12,6
Отсутствие ограждений, сигнализаций в местах работ	86	0,2	стаб.	24	105	18,6
Плохая видимость светофора	59	0,2	+0,1	3	74	3,9
Отсутствие переходно-скоростных полос	44	0,1	стаб.	7	61	10,3
Неисправность переездной сигнализации	5	0,013	+0,01	4	4	50,0

Источник: Федеральная служба государственной статистики [15]

Мы немного отвлеклись. Трассы Германии предоставили возможность комфортной поездки на скорости в 160 км/ч на огромном внедорожнике. В России данная ситуация сродни «русской рулетке» и очень часто заканчивается летальным исходом. К слову, по данным американского журнала *Forbes* на 2009 г., страной, куда за рулем автомобиля лучше вообще не соваться, стала Россия [17]. Рейтинг самых опасных стран Европы и Америки был составлен «Организацией экономического сотрудничества и развития» (*OECD*). Эксперты этой организации при оценке использовали 2 самых важных фактора: количество погибших в ДТП людей на 1 млн населения и на 1 млн автомобилей. В России, например, на 1 млн автомобилей ежегодно погибает 939 человек, а в США, которые оказались на восьмом месте в рейтинге, показатель составляет 163 смерти на 1 млн автомобилей. В пятерку самых опасных стран для водителей вошли Россия, Словакия, Польша, Турция, Венгрия.

Проехав практически всю Европу, мы вернулись домой тем же путем. Привыкнув к хорошим дорогам, мы опять испытали шок, вернувшись на родину. В условиях зимы дороги были не только разбиты, но и в грязи, а безаварийное движение было достижимо только при наличии хорошего уровня мастерства, на небольшой скорости и при малом количестве машин. Вот отсюда и вытекает

1-е место по опасности вождения в мире. Что касается грязи, то она не поддается никаким методам очистки по одной простой причине: плохая организация дорожного пространства. Для того чтобы было возможно содержать дорогу в чистоте, необходимо обеспечить отсутствие падающего с обочин грунта, а также грязных колес грузовиков, выезжающих со строительных площадок и территорий предприятий.

Казалось бы, так просто:

- обустроить обочины на основных федеральных и региональных дорогах, ремонт которых происходит ежегодно<sup>3</sup>. Отделить дорогу от прилегающих территорий таким образом, чтобы автомобиль не мог заехать на грунт: будь то прилегающая к шоссе земля или разбитый рядом газон;
- ввести значительные штрафы за отсутствие мойки на строительных площадках и ненадлежащее ее применение;
- проинспектировать внутренние территории предприятий и при отсутствии асфальтирования, так же как и в случае со строительными площадками, взимать определенные штрафы;
- проинспектировать дворовые территории, находящиеся в ведении муниципальных образований, и обязать их надлежащим образом оформить проезжую часть.
- для эффективной работоспособности данной системы ввести методы поощрения населения при информировании о несоблюдении данных мер;
- в наших жестких климатических условиях грязь и химические реагенты, выливаемые тоннами на дорожное полотно, чрезмерная нагрузка от автомобилей-тяжеловозов, массовый брак, приписки и хищения во время дорожного строительства приводят к досрочному выходу из строя дорожного полотна.

Устранение только одних лишь этих причин сделало бы российское дорожное хозяйство на порядок более комфортным и менее затратным. Но этого не будет никогда. И вот почему:

- многие противники данной идеи скажут, что наше дорожное строительство и так одно из самых дорогих в мире, обустройство же обочин сделает его сверхдорогим. А такие люди обязательно найдутся, и в большинстве случаев они будут выражать интересы тех компаний, которым выгодно «строить» дороги каждый сезон. В условиях «дорогого» строительства это — действительно большие деньги;
- качественное дорожное строительство при существующем уровне коррупции невозможно в принципе. В условиях экономического кризиса «откаты» доходят до 90%. Чиновники не знакомы с «кривой Лаффера»<sup>4</sup> и пытаются сохранить уровень своего благосостояния на прежнем уровне, несмотря на экономический кризис;
- в данных условиях невозможно не использовать химические реагенты зимой;
- коррупция и мизерные зарплаты, отсутствие действенного контроля над работой ГАИ (а в данном случае он может быть только общественным, что продемонстрирует пренебрежение к основам существующей власти) приводят к тому, что одним из основных источников дохода является сбор мзды за нагруженные сверх нормы автомобили. Инспекторам даже не приходится особо себя утруждать. Если прибавить к «сухому» весу автомобиля товарные накладные, то как раз и выйдет та самая нагрузка, что имеется в наличии. А надо сказать, что практически ВСЕ большегрузные автомобили нагружены чрезмерно.

А теперь поговорим о тех самых конкретных причинах, которые на сегодняшний момент являются основным источником «головной боли» нашего дорожного хозяйства.

## 1. Основные причины ненадлежащего состояния автомобильных дорог России

### 1.1. Природно-географические причины

В связи с тем что территория Российской Федерации очень большая (напомним, что СССР обладал наибольшей площадью среди государств мира) и на ней представлены разные климатические пояса, большинство дорог находятся в сложных климатических условиях. Эти условия на порядок хуже, нежели в таких автомобильных странах, как Канада, США, Евросоюз (страны Европы).

Сложность эта определяется перепадами температуры, а также количеством ее переходов через точку замерзания воды. Например, для территорий Сибири и Севера характерен резко континентальный климат. Температура дорожного полотна в таких условиях колеблется от  $-60$  до  $+70$  °С. Ко всему прочему, грунтово-геологические характеристики, выраженные слабыми и легко поддающимися деформации грунтами, вечной мерзлотой, а главное, болотами, приводят к тому, что для проектирования и строительства дорог необходимо принимать дополнительные меры. Поэтому для некоторых крупных населенных городов у нас нет адекватных автомобильных дорог. Яркий пример тому — Норильск.

<sup>3</sup> ГОСТ Р 50597-93. Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения [18].

<sup>4</sup> Кривая Лаффера (Laffer Curve) — кривая, отражающая взаимосвязь между величиной ставки налогов и поступлением за их счет средств в государственный бюджет [5, с. 124].

Как было сказано ранее, грунтово-геологические условия, выраженные слабыми и легко поддающимися деформации грунтами, характеризуются тем, что в весенне-летний период при оттаивании и пучении грунтов изменяются их физико-механические свойства. Увеличивается их водопроницаемость и способность сжиматься, что приводит к выплескам, разжижением, образованием бугров, смещениям откосов и кюветов, и как следствие, является причиной неравномерных просадок и разрушения дорожного полотна. Еще больше это усугубляется механическим воздействием большегрузного транспорта, в большинстве своем использующего нагрузки, превышающие допустимые значения.

По мнению Ф.С. Губермана [3], основной причиной плохого состояния российских дорог является морозное пучение земляного полотна как следствие такого фактора как недостаточное для наших климатических условий уплотнение... Давление воды, замерзающей в замкнутой системе, достигает  $2000 \text{ кг/см}^2$  при  $t^\circ = -22^\circ \text{C}$  [4].

Мы уже писали про пучение грунтов, но каковы конкретные причины и механизм повреждения автомобильных дорог, определяемые данным свойством? Отчего каждую весну автомобильной общественности приходится ремонтировать свой автотранспорт, попавший в огромные дыры в асфальте?

Россия является уникальной страной: около 80% всех грунтов — это так называемые связные, то есть грунты с примесью глины или целиком состоящие из таковой. А глины и суглинки имеют любопытную особенность — они хорошо набирают и плохо отдают влагу. Осенью паводки и дождевые воды оказываются в грунте под дорожным полотном, и при первых же минусовых температурах происходит то, что специалисты называют «морозным пучением», — асфальт попросту начинает разламываться и трескаться, потому что давление замерзшей воды в замкнутой системе достигает огромных цифр. В весенний же период при переходе к плюсовым показателям в процессе таяния вода, наоборот, попадает на верхний слой, и многотонные грузовики просто-напросто начинают продавливать асфальт.

Единственный способ борьбы с этим явлением — уплотнение грунтов. В России же с 1939 г. ГОСТ на плотность грунтовой насыпи не менялся, хотя в развитых странах его уже давным-давно подняли. И несмотря на то что разница составляет незначительные 5%, дело в том, что уплотнение грунта описывается графиком экспоненциальной кривой, когда даже небольшое (5–7%) повышение плотности грунта дает увеличение прочности дороги в 2,5 раза. К сожалению, это небольшое увеличение повышает энергозатраты вчетверо. Данное обстоятельство предполагает использование более мощной техники, нежели чем 25-тонные катки, которым принадлежит ключевая роль при дорожном строительстве в России. Западные же страны, уже дано пользуются 100 и даже 200-тонными катками, да и грунты на их территории, в основном, песчаные.

Забегая вперед, подчеркнем, что дорожная техника наряду с авиационной является наиболее капиталоемкой, и поэтому достаточно разумным решением будет создание государственной корпорации, которая будет играть роль ее собственника и распорядителя.

## 1.2 Административные и социальные причины

### 1.2.1. Бюрократия и неэффективное управление

Государственное управление в сфере дорожного хозяйства мало изменилось со времен СССР и выполняет всю ту же функцию перераспределения государственного бюджета, без какой-либо ориентации на результат. А это, в свою очередь, не может не способствовать продолжению политики неэффективного дорожного строительства, а также активному использованию устаревших технологий. Справедливость данных рассуждений подтверждается в рамках концепции федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах». Вот что там говорится:

- ❖ сложившаяся картина усугубляется неэффективностью реальных рычагов воздействия на ухудшающуюся ситуацию с аварийностью. Меры, предпринимаемые субъектами Российской Федерации, не носят целенаправленного характера и не подчинены единой задаче;
- ❖ мероприятия в области обеспечения безопасности дорожного движения финансируются в основном за счет средств, выделяемых на осуществление текущей деятельности органов исполнительной власти;
- ❖ сейчас в России фактически отсутствует система организационно-планировочных и инженерных мер в области совершенствования организации движения транспорта и пешеходов в городах. Реализуемые мероприятия носят эпизодический характер. Не определены полномочия по проведению мероприятий, направленных на улучшение движения транспорта и пешеходов (регламентация скоростных режимов, введение одностороннего движения и т.д.). Как следствие, в городах постоянно возникают заторы, существенно затрудняющие и ограничивающие дорожное движение;

- ❖ воздействие государства и общества на участников дорожного движения с целью формирования общественно значимых стереотипов транспортной культуры и повышения правосознания осуществляется недостаточно;
- ❖ не в полной мере в России используется мировой опыт в области безопасности дорожного движения. [11];
- ❖ по данным Росстата [15] за 2005 год, армия чиновников выросла на 10,9 %, а количество служащих в органах власти составило 1,462 млн человек. Для сравнения, при Брежнев в СССР было 1,755 млн чиновников. Численность населения СССР превышала современную численность населения России в два раза. Функции региональных и федеральных властей дублируются, наблюдается это и в сфере дорожного хозяйства.

Опираясь на данные показатели, можно еще раз убедиться в том, что динамика численности работников государственных органов с каждым годом все увеличивается, причем как для органов федерального значения, так и на местах, а это существенно уменьшает эффективность административной работы и несоразмерно увеличивает расходы государства.

Таблица 2

**Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления по ветвям власти и уровням управления (на конец года)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>В государственных органах, органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований Российской Федерации — всего</b>	<b>1163,3</b>	<b>1140,6</b>	<b>1252,3</b>	<b>1300,5</b>	<b>1318,6</b>	<b>1462,0</b>	<b>1577,2</b>	<b>1623,9</b>	<b>1670,8</b>	<b>1674,8</b>
из них в органах:										
законодательных	15,5	19,2	20,4	21,7	22,9	24,4	26,1	27,9	31,8	31,8
исполнительных	1027,4	981,4	1070,2	1100,4	1100,7	1234,4	1342,6	1385,4	1420,6	1415,1
судебной власти и прокуратуры	115,2	134,3	153,9	168,5	184,5	192,8	197,1	197,6	203,4	212,6
других	3,1	3,5	5,5	7,4	7,9	8,3	9,3	10,8	12,9	13,1
<b>на региональном уровне — всего</b>	<b>1124,5</b>	<b>1103,4</b>	<b>1214,5</b>	<b>1261,8</b>	<b>1283,0</b>	<b>1420,9</b>	<b>1534,7</b>	<b>1582,8</b>	<b>1626,1</b>	<b>1627,5</b>
из них в органах:										
законодательных	11,3	15,4	16,1	17,3	18,8	20,2	21,9	25,0	27,6	27,6
исполнительных	998,9	954,1	1043,0	1072,8	1076,3	1204,2	1311,1	1353,9	1387,4	1379,5
судебной власти и прокуратуры	112,0	131,0	150,5	165,0	180,9	189,1	193,3	194,1	199,3	208,3
других	2,0	2,2	4,1	5,9	6,4	6,8	7,8	9,2	11,3	11,5
<b>В федеральных государственных органах<sup>1)</sup> — всего</b>	<b>522,5</b>	<b>504,9</b>	<b>590,3</b>	<b>615,9</b>	<b>628,0</b>	<b>766,8</b>	<b>828,5</b>	<b>838,8</b>	<b>854,7</b>	<b>878,0</b>
из них в органах:										
законодательной власти	4,4	4,5	4,8	4,7	4,6	4,7	4,7	3,2	4,7	4,8
исполнительной власти	402,6	374,8	444,4	459,2	457,4	590,4	646,9	657,1	667,0	682,9
судебной власти и прокуратуры	112,2	122,0	137,4	148,1	161,9	168,0	173,2	174,6	179,2	186,5
других государственных органах	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6

Источник: Федеральная служба государственной статистики [15]

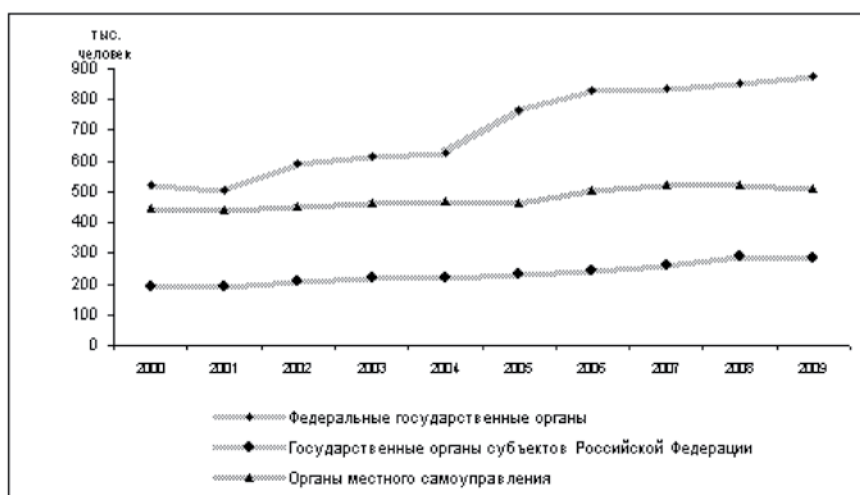


Рис. 2. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления  
Источник: Федеральная служба государственной статистики [15]

## 1.2.2. Коррупция и воровство. Искаженные экономические стимулы. Проблема «moral hazard» в России

Огромная армия чиновников с небольшими официальными зарплатами вынуждена постоянно искать себе ренту, в том числе это касается и чиновников в сфере дорожного хозяйства. И надо сказать, что дорожное хозяйство является одной из самых благодатных почв для воспроизведения коррупции. Количество грунта, песка, материалов, «утрамбованных» в дорожное полотно, зачастую не поддается проверке, поэтому стимулы для «приписок», завышения объемов сделанных работ не просто высоки, а огромны. Риск того, что твои «махинации» заметят, совершенно крошечный, поэтому возникает вполне логичный вопрос: если ничего не заметят, а следовательно, ничего тебе за это не будет, так почему бы не взять и немножко не помочь себе и своей семье? Чутьочку помогает один, потом второй, третий, и вот так и получаются знаменитые некачественные российские дороги.

Общественные интересы и интересы чиновников с небольшими зарплатами не совсем совпадают. Естественное желание получить «на халяву» дополнительные деньги никак не вписывается в генеральный план развития дорожного хозяйства в России. Прибавьте сюда отсутствие жесткого контроля их деятельности и получите идеальные условия для появления и укрепления проблемы «moral hazard», представляющую собой возможность стихийного отлынивания и стремление сделать меньше, чем то, на что ты способен.

Вот именно отсюда и растут корни чиновничьего оппортунизма, и именно поэтому наше дорожное строительство является одним из самых дорогих в мире.

## 2. Возможные решения проблем в дорожном строительстве России

### 2.1. Внедрение инноваций и упорядочивания дорожного строительства и эксплуатации на уровне исполнителей (физико-механические причины)

Как мы писали ранее, решение основной проблемы — уплотнения грунта — заключается в использовании мощных пневмокатков (60, 100 и даже 200 тонн). В России данная техника не производится, и поэтому инновации в данную область могут состоять либо в приобретении этой техники за рубежом, либо в попытке ее производства на территории РФ, пусть даже и с помощью западных лицензий.

### 2.2. Учреждение Госкорпорации «Росавтодор» как эффективного инструмента эксплуатации и расширения федеральных автодорог

Понимая это, высшие государственные мужи воспользовались квазирыночным инструментом, который, по их мнению, сможет обеспечить механизм эффективного дорожного строительства, а также адекватное содержание самих федеральных трасс. Инструмент этот крайне интересен и заключается в создании «государственной корпорации». По замыслу авторов, эта корпорация будет

решать все системные проблемы дорожного хозяйства РФ в плоскости федеральных трасс с помощью привлечения частного капитала, высвобождая дух предпринимательства и применяя его в дорожном строительстве.

Основная идея состоит в учреждении такой государственной структуры, которая, получая денежные средства из бюджета РФ, сдавала бы федеральные трассы (разумеется, при условии владения ими) в концессию либо эксплуатировала их сама. А также распоряжалась бы земельными участками, прилегающими к федеральным трассам и вела бы коммерческую деятельность, получая при этом концессиональные, арендные доходы, доходы от собственной коммерческой деятельности другого рода, учреждая и входя в капиталы сторонних коммерческих организаций. Совокупные доходы направлялись бы на надлежащую эксплуатацию федеральных трасс в РФ, а также на развитие дорожной сети.

Казалось бы, вот он «луч света в темном царстве», решение сразу двух «краеугольных камней преткновения» в российской действительности — «дураков и дорог» — в сфере дорожного строительства (да простит меня читатель за данную тавтологию).

«Дураков» — в смысле крайне неэффективной траты денежных средств на дорожное строительство. Коммерциализация, по замыслу авторов, видимо, выступает в качестве системы «хозрасчета» конца 80-х, то есть будет способствовать дисциплине исполнителей, мотивированных таким образом действовать эффективно. Зачем заниматься коррупцией, воровством, если можно зарабатывать? И ответ на этот вопрос прост. Он в свою очередь представляет собой еще один вопрос: а зачем трудиться и зарабатывать, если можно, ничего не делая, просто воровать, получая денежные средства, отнимая земельные участки и перепродавая их, путем учреждения «подставных» компаний и перечисления туда денежных средств. Тем более все это прописано в новом законопроекте. Конечно, там не говорится об учреждении «подставных» компаний, а всего лишь о «учреждении Государственной компанией дочерних коммерческих структур» [9], но это в данной ситуации фактически одно и то же.

В результате мы имеем эдакую «бездонную бочку», куда сливаются государственные доходы и доходы от эксплуатации переданного государством имущества. Выливаются же они в «карманы» неподконтрольных чиновников.

Впрочем, обо всем по порядку.

### 2.2.1. Организационно-правовая форма

Что же такое государственная компания (корпорация) «Российские автомобильные дороги» «и с чем ее едят»? И вообще, что это за организационно-правовая форма такая «государственная корпорация»? В Гражданском кодексе закреплены такие понятия, как ООО, ОДО, ОАО<sup>5</sup>, имеющие аналоги с мировыми корпоративными устройствами в виде *Ltd* и *PLC*<sup>6</sup> в качестве частных компаний или компаний с долевым участием государства. Соответственно, есть государственные компании ГУП и ФГУП, которые также имеют аналоги в мировой экономике.

Но в чем тогда заключается сущность и специфика «государственных корпораций»? Как известно, на данный момент насчитывается 8 таких организаций, и все они созданы под определенные проекты. Например: «Олимпстрой» — для проведения Олимпиады «Сочи-2014», «Агентство по страхованию вкладов» — для санации проблемных банков, «Внешэкономбанк» — в качестве банка национального развития, «Росатом» — для контроля одной из ключевых сфер современной энергетики, безопасности страны и ее экономики, «Российская корпорация нанотехнологий» и «Ростехнологии» — для осуществления технологического прорыва в экономике. Для решения особенно острых инфраструктурных проблем — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и «Российские автомобильные дороги».

Анализируя сферы деятельности и направленность государственных корпораций, можно разделить их на три категории.

К первой относятся компании, обеспечивающие экономический и технологический прорывы для России, такие как «Ростехнологии» и «Роснано», вкпе с компаниями, поддерживающими воз-

<sup>5</sup> Общество с ограниченной ответственностью (ООО) — объединение двух и более физических и юридических лиц с целью организации и осуществления предпринимательской деятельности, ответственность которых по обязательствам общества ограничивается их вкладами (паем) в капитал последнего.

Общество с дополнительной ответственностью (ОДО) — учрежденное одним или несколькими лицами общество, уставный капитал которого разделен на доли определенных учредительными документами размеров; участники такого общества солидарно несут субсидиарную ответственность по его обязательствам своим имуществом в одинаковом для всех кратном размере к стоимости их вкладов, определяемом учредительными документами общества.

Открытое акционерное общество (ОАО) — форма организации публичной компании; акционерное общество, акционеры которого пользуются правом отчуждать свои акции. [5, с. 200, 209].

<sup>6</sup> *Ltd* (*limited*, англ.) — общество с ограниченной ответственностью акционеров (учредителей) касательно деятельности предприятия, долгов и преследования кредиторов.

*PLC* (*Public Limited Company*, англ.) — открытая публичная компания с ограниченной ответственностью, уставной капитал которой может продаваться на фондовой бирже [16].



возможность этого как таковую («Внешэкономбанк» как банк национального развития и «Агентство по страхованию вкладов» как борец с расчисткой «авгиевых конюшен» экономики). В какой-то мере сюда можно отнести и «Росатом», потому что он отвечает за выработку наиболее дешевых видов энергии, являющихся одной из существенных затрат производственных предприятий, нацеленных на технологический прорыв.

Вторая категория — это компании, решающие системные инфраструктурные проблемы России: ЖКХ и дороги.

Третья включает в себя все те организации, что реализуют какие-либо политические обещания или амбиции федеральной власти. В данном случае на смену БАМа из советского прошлого пришла Олимпиада в Сочи 2014 года.

Речь идет о некоторых специальных проектах или операциях (если использовать термины спецслужб, выходцами из которых и управляется, в основном, российская экономика). Такие организации, в общем-то, как раз и призваны быть «локомотивами» экономического роста в нашей стране.

Эти компании имеют ряд особенностей, выделяющих их на фоне остальных организационно-правовых форм, и дающих повод обратить на них пристальное внимание.

Вот некоторые из них:

1. Государственная компания (далее ГК) создается на основании федерального закона.
2. Имущество, переданное ГК Российской Федерацией, является собственностью ГК, то есть не является государственной собственностью (этим ГК отличается от ФГУПов). Тем самым, контроль за собственностью ГК выведен из-под надзора Счетной палаты РФ.
3. ГК не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам ГК, если в законе, в котором рассматривается создание ГК, не предусмотрено иное.
4. ГК отличается как от ОАО с преобладающим государственным участием, так и от государственных унитарных предприятий (ФГУПов). В частности, на ГК не распространяются положения о раскрытии информации, обязательные для публичных ОАО, а также действие закона о банкротстве. Кроме того в отличие от ФГУПов ГК выведены из-под контроля ряда государственных органов.
5. ГК не обязана представлять в государственные органы документы, содержащие отчет о своей деятельности (исключение составляют ряд документов, представляемых в правительство РФ). В частности, госорганы без согласия ГК не могут:
  - ❖ запрашивать у органов управления корпорацией их распорядительные документы;
  - ❖ запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности корпорации у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций;
  - ❖ направлять представителей для участия в проводимых корпорацией мероприятиях;
  - ❖ проводить проверки соответствия деятельности корпорации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами, в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции;
  - ❖ в случае выявления нарушения законодательства Российской Федерации или совершения корпорацией действий, противоречащих целям, предусмотренным ее учредительными документами, вынести ей письменное предупреждение с указанием допущенного нарушения и срока его устранения;
  - ❖ устанавливать соответствие расходования денежных средств и использования иного имущества корпорациями целям, предусмотренным их учредительными документами.
6. На государственные корпорации не распространяются положения Федерального закона № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [13]. Но если госкорпорацией используется государственная земля, то формальные основания для осуществления контроля со стороны Счетной палаты имеются. Например: «контроль эффективности и соблюдения целевого использования государственной собственности (земельных участков), находящейся в пользовании ГК.....» Кроме того, статья 12 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» в сферу контрольных полномочий включает организации, в части предоставленных им налоговых, таможенных и ИНЫХ льгот и ПРЕИМУЩЕСТВ. Порядок формирования госкорпорации, то есть имущественный взнос Российской Федерации и есть то преимущество, на основании которого указанные организации подлежат контролю со стороны Счетной палаты РФ. Предмет контроля — эффективность управления имущественным взносом Российской Федерации.
7. Контроль над деятельностью ГК осуществляется Правительством РФ на основе ежегодного представления корпорацией годового отчета, аудиторского заключения по ведению бух-

галтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности, а также заключения ревизионной комиссии по результатам проверки финансовой (бухгалтерской) отчетности и иных документов корпорации. Любые другие федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность корпораций. ГК не обязана публиковать указанную отчетность.

8. Особенности правового статуса госкорпорации, в том числе порядок назначения руководителя, устанавливаются законом, предусматривающим создание государственной корпорации (согласно большинству такого рода законов руководитель ГК назначается Президентом РФ).

Из приведенного анализа видно, что если бы силовые департаменты, а таковыми располагают все государственные корпорации, занимали бы главенствующие позиции, то российская экономика получила бы еще один набор спецслужб, специализирующихся в разных областях.

## 2.2.2. Преимущества госкорпораций

Из приведенных выше особенностей государственных корпораций, можно сделать вывод, что данные организации и есть основные «локомотивы» экономики РФ. Для них свойственна с одной стороны, гибкость оперативного управления со стороны исполнительной власти, что обеспечивает в данном случае:

- неподконтрольностью Счетной палате РФ<sup>7</sup>;
- фактической закрытостью деятельности (на ГК не распространяются положения о раскрытии информации);
- широкой возможностью управленческих экспериментов (на ГК не распространяется действие «закона о банкротстве», а в уставе, например, ГК «Росавтодор» прописана возможность учреждения сторонних коммерческих организаций самой ГК);
- подотчетностью напрямую Правительству и Президенту РФ.

С другой стороны, финансирование напрямую из государственного бюджета и отчуждение федеральных земель активно позволяет собрать «мощный экономический кулак» для решения системных проблем.

## 2.2.3. Недостатки квазигосударственного управления

Л.Н. Толстой в своем романе «Анна Каренина» когда-то сказал: «Все счастливые семьи похожи друг на друга, каждая несчастливая семья несчастлива по-своему» [14].

Так и с государственными корпорациями, каждая из которых, хотя и является особенной, но по сути содержит в себе общие фундаментальные экономические противоречия.

На примере «Росавтодора» они видны наиболее отчетливо. Вообще основным мотивом создания государственных корпораций, как нам кажется, кроме технологических прорывов и гибкости в управлении, является переход к прозрачности и к установке таких рыночных отношений, основой которых будет ответственность, развитие (путем накопления капитала и капитальных вложений), а главное, кардинальное улучшение отрасли, которой они собственно и были призваны помочь. В данном случае речь идет о дорожном строительстве и эксплуатации дорог в РФ.

Но на деле все оборачивается совершенно другими перспективами. В принятом федеральном законе «камя на камне не остается» от прозрачности, ответственности, капитальных вложений, а как следствие — и улучшения состояния дорог в Российской Федерации, технологического прорыва в их строительстве и эксплуатации. И вот почему.

Начнем с прозрачности и ответственности — основ экономически устойчивых обществ:

- положения статьи 35 Федерального закона № 145 «О Государственной компании “Российские автомобильные дороги”» [12] и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — законопроект), касающиеся порядка изъятия земельных участков для размещения автомобильных дорог, затрагивают конституционные права и интересы неопределенного круга лиц. В связи с этим указанный порядок не может быть урегулирован только исходя из задач, находящихся в прерогативе сферы дорожного хозяйства;
- в законе содержатся нормы, нарушающие интересы участников гражданского оборота. К ним относятся положения, предусматривающие противоречащий Гражданскому кодексу Российской Федерации порядок прекращения прав хозяйственного ведения и оператив-

<sup>7</sup> Счетная палата осуществляет оперативный контроль за исполнением федерального бюджета, а также контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, за использованием кредитных ресурсов, за внебюджетными фондами, за поступлением в бюджет средств от управления и распоряжения федеральной собственностью, за банковской системой (включая Банк России), проводит ревизии и проверки, проводит экспертизу и дает заключения, информирует палаты Федерального Собрания. [10].

ного управления имуществом федеральных государственных унитарных предприятий и учреждений. Причем происходит это «без согласия этих организаций и независимо от оснований, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации» (ч. 1–2 ст. 29, ч. 2 ст. 36 и другие положения Закона) [2]. Законом также не предусмотрено согласование решений об изъятии принадлежащих указанным организациям объектов недвижимости с федеральными органами, исполнительной властью, что осуществляют функции по выработке и реализации государственной политики в соответствующих сферах деятельности (за исключением федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в области обороны, в области безопасности, в области охраны окружающей среды). В то же время федеральные государственные учреждения и унитарные предприятия наделались земельными участками и иным имуществом для достижения целей, определенных учредителем. Принятие решения об изъятии имущества у этих организаций без учета их интересов и без предварительной проработки с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики в соответствующих сферах деятельности, может повлечь невыполнение указанными организациями возложенных на них функций. Поэтому данные положения закона следует переработать, устранив противоречия в Гражданском кодексе Российской Федерации и обеспечив соблюдение прав и учет интересов федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений;

- нуждаются в доработке положения закона, регулирующие порядок формирования и деятельности органов управления Государственной компании. Ч. 2–4 ст. 8 Закона определено количество членов наблюдательного совета Государственной компании, которые включаются в его состав по представлению федеральных органов государственной власти. При этом из данной нормы следует, что председатель наблюдательного совета назначается не из круга указанных лиц, а это в свою очередь противоречит ч. 5 данной статьи. Порядок выдвижения его кандидатуры законом не урегулирован;
- ч. 5 ст. 8 Закона определен порядок назначения высшего органа исполнительной власти государственной компании: «Председатель наблюдательного совета Государственной компании назначается Правительством Российской Федерации одновременно с назначением иных членов наблюдательного совета ГК. Председатель наблюдательного совета ГК организует работу наблюдательного совета ГК, созывает его заседания, председательствует на них и организует ведение протоколов этих заседаний». Председатель правления согласно ч. 2 ст. 12 также назначается Правительством Российской Федерации, однако непонятна роль Правительства РФ и других федеральных органов государственной власти в оценке деятельности Государственной компании. Это же замечание относится и к положениям закона, регулирующим вопросы подготовки и опубликования годового отчета Государственной компании. Существует только персональная ответственность и политическая лояльность у председателя правления лично перед премьер-министром Правительства Российской Федерации, который в своей оценке работы ГК руководствуется годовым отчетом, подготовленным самой ГК согласно ст. 17;
- согласно ст. 5 государственная компания вправе учреждать коммерческие организации и принимать участие в российских коммерческих организациях, что вкупе с описанными факторами может привести к возможности коррупционной деятельности внутри государственной компании.

Вот и получается, что создана огромная компания, получившая огромные ресурсы от государства, а в том числе и земельные, подконтрольная единственному человеку и сама себя проверяющая и оценивающая. Сторонний аудит не берем в счет, в конкурентной Америке с весьма жестким налоговым законодательством 2-я в США по величине энергетическая компания *Enron* имела приписки на миллиарды долларов. Причем покрывала ее в этом весьма уважаемая, а по совместительству 3-я по величине аудиторская в мире компания *Arthur Andersen*<sup>8</sup>. И где теперь эти компании? Им государство не помогло. Государственной же корпорации помогут обязательно. Особенно, если учесть, что эта некоммерческая организация имеет право учреждать коммерческие организации для входа в другие такие же организации.

ОАО «АвтоВАЗ» показал убыток в 76 млрд рублей, которые государство собирается компенсировать, списав предыдущие 25 млрд. При этом на АвтоВАЗе бесследно исчезло 7 000 автомобилей. Если автомобили еще можно как-то пересчитать, то во время дорожного строительства технически сложно, а иногда и просто невозможно зафиксировать, сколько было потрачено песка, щебня и т.д. Особенно, когда подрядчик проверяет себя сам. При этом дочерние компании могут показывать катастрофические убытки, так как в любом случае они с лихвой будут покрыты государственной компанией.

<sup>8</sup> *Arthur Andersen* — одна из 5 крупнейших аудиторско-консалтинговых компаний мира. В 2002 г. *Andersen* предъявили официальные обвинения в крахе корпорации *Enron* вследствие приукрашивания их финансовой отчетности. Хотя приговор был впоследствии опровергнут Верховным Судом Соединенных Штатов, компания не возродилась как жизнеспособный бизнес [1].

Именно это и является причиной отсутствия технологического прорыва, капитализации, установления жестких рыночных отношений. Не создано никакой мотивации. Никакой жесткой и прозрачной ответственности за результат, израсходованные средства и качество дорожного полотна. Зато обязательно будет коррупция, «кумовство», «распил» бюджета, перманентное «латание» дыр и такой ремонт автодорог, который наиболее выгоден для формального списания расходов и имитации бурной деятельности. Чиновники и дороги остаются на своих местах.

## Заключение

Недавно Д.А. Медведев заявил, что государственные корпорации являются бесперспективными образованиями [8]. И надо полагать, что Президент РФ небезосновательно сделал такое заявление. Как видно из приведенного анализа, сама идея создания финансового, инновационного центра с рыночными экономическими стимулами, направленными на самокупаемость, повышение качества и роста дорожной сети России, на практике обернулась еще одной площадкой для увеличения своей ренты чиновничьим классом.

Государственное управление как часть общего корпоративного управления в развитых странах меняется в сторону разукрупнения, разгосударствления и повышения конкуренции на местах.

Мы же опять «плодим неповоротливых монстров бюрократической машины», которые по большому счету выполняют только одну важную функцию: за их «ширмой» легко воровать и быть неэффективным. При наличии мощных ресурсов, но при отсутствии необходимой прозрачности, происходит расцвет коррупции и неэффективности, накладывающейся на сложность управления такими конгломератами, в недрах которых можно десятилетиями имитировать бурную деятельность.

Казалось бы, идея создания мощного интеллектуального, финансового и организационно-го центра выхолощена и выверена, однако из приведенного анализа видно, что без прозрачности, разукрупнения и делегирования полномочий на места, а как следствие — повышения конкуренции, невозможно построить эффективное государственное и корпоративное управление.

Решение проблемы «дураков и дорог» в России в очередной раз откладывается.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Википедия // [http://en.wikipedia.org/wiki/Arthur\\_Andersen](http://en.wikipedia.org/wiki/Arthur_Andersen).
2. Гражданский кодекс РФ. Части первая, вторая, третья и четвертая. М.: Проспект, 2009. С. 12, 14.
3. Губерман Ф.С. Основная причина недолговечности российских дорог. М.: Эксмо, 1992.
4. Залесский Б.В., Степанов В.Я., Флоренский К.П. Опыт изучения физико-механических свойств известняков мячковского горизонта. Тр ИГН АН СССР, 1950. В121.
5. Микро- и макроэкономика. Энциклопедический словарь / Под общ. ред. Г.С. Вечканова. СПб.: Издательство «Лань», 2000.
6. Официальный сайт ГИБДД // <http://www.gibdd.ru/stat/>.
7. Официальный сайт Председательства РФ в «Группе восьми» // <http://www.g8russia.ru/>.
8. Официальный сайт Президента РФ // <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>.
9. Официальный сайт Росавтодора // <http://www.rosavtodor.ru/showzakon/dictations.html>.
10. Официальный сайт Счетной палаты РФ // <http://www.ach.gov.ru/ru/>.
11. Официальный сайт федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах» // <http://www.fcp-pbdd.ru/program/problem.php>.
12. Российская газета // <http://www.rg.ru/2009/07/20/zakon-dok.html>.
13. Российская газета // <http://www.rg.ru/2002/11/02/bankrotstvo-dok.html>.
14. Толстой Л.Н. Анна Каренина. М.: Художественная литература, 1987. С. 3
15. Федеральная служба государственной статистики // [http://www.gks.ru/wps/portal/OSI\\_G#](http://www.gks.ru/wps/portal/OSI_G#).
16. Финансово-инвестиционный толковый словарь, 2002 // <http://vocabulary.ru/dictionary/106/>.
17. FORBES // <http://www.forbes.com/>.
18. <http://sklad-zakonov.narod.ru/gost/Gr50597-93.htm>.
19. Maddison, A. Monitoring the World Economy, OECD Development Centre, Paris, 1995.