

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 625.1(09)

© Петров Юрий Иванович

— кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры «Таможенное право и организация
таможенного дела» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)
petrov52@ro.ru

Частное или казенное управление на железных дорогах: выбор России во второй половине XIX века

Аннотация. Активное развитие железнодорожного транспорта в середине XIX в. в России сформировало у общественности и правительства твердую убежденность в необходимости пересмотра подходов к управлению в отрасли. В статье показано, как на протяжении многих лет строительство железных дорог фактически осуществлялось на государственные средства, но при этом управление всем железнодорожным делом находилось у частных предпринимателей практически в бесконтрольном ведении. В статье анализируются шаги, направленные на поиск рационального соотношения в управлении железными дорогами между частными лицами и государством во второй половине XIX в. Приведена позиция как наиболее видных зарубежных представителей науки финансового права: К. Рау, А. Вагнера, П. Леруа-Болье, категорически высказывавшихся за принадлежность железных дорог казне, так и ученых и специалистов железнодорожного дела России. Сравнительный анализ подходов к строительству и управлению железными дорогами в таких странах, как Англия, Бельгия и Франция, а также накопленный, хотя и небольшой, опыт в России позволили сделать вывод, что мудрой политикой в железнодорожном деле необходимо признать ту, в которой соединяется казенное управление с частным, но в меру необходимости и полезности в данное время.

Ключевые слова: история; железные дороги; частное и казенное управление; С. Ю. Витте; выкуп железных дорог.

© Yuriy Iv. Petrov

— Candidate of Historical Sciences, docent, associate professor
of the department 'Customs Law and Organization of the Customs
Affairs' of the Law Institute of the Russian University of Transport

Private or government administration on the railways: Russia's choice in the second half of the XIX-th century

Abstract. In Russia of the middle of the XIX-th century the active development of railway transport formed a firm conviction among the public and the government in the necessity to revise approaches to administration in the industry. The current paper has shown that the railway construction was actually funded by the government for many years, but at the same time, the administration of the entire railway business was practically uncontrolled by private entrepreneurs. The current paper has analyzed the steps aimed at finding a rational balance in the railway administration between individuals and the government in the second half of the XIX-th century. There has been presented a position of such prominent foreign representatives of the science of financial law as K. Rau, A. Wagner, P. Leroy-Beaulieu, who categorically spoke out for the ownership of the railways to the treasury, as well as the scientists and specialists of the railway business in Russia. A comparative analysis of approaches to the construction and government of railways in England, Belgium and France, as well as the accumulated, albeit small, experience in Russia made it possible to conclude that a wise policy in the railway business had to be recognized as one in which government administration was combined with the private, but due to necessity and usefulness at a given time.

Keywords: history; railways; private and government administration; S. Yu. Witte; railway buyout.

Активное строительство железных дорог с середины XIX столетия частично было вызвано стремлением наполнять бюджетные потребности с помощью косвенного обложения. Усиленная постройка железных дорог ускоряла также переход России от натурального хозяйства к денежному и активно влияла на развитие промышленности. Промышленность в свою очередь требовала «хорошего оборудования страны железнодорожную сеть», которая открывала новые рынки ее продукции [1, стр. 150—151].

Первый рывок был осуществлен в период Великих реформ, когда железнодорожный бум 1870-х гг. позволил создать сеть железных дорог в европейской части России. В это время дорог стали строить больше и быстрее, чем в других европейских государствах. Если в начале царствования Александра II длина железнодорожных линий в России составляла 1 тыс. км, то к концу его правления к 1880 г. протяженность дорог составила 22 тыс. км [2, стр. 258]. На строительство дорог пошло свыше 2 млрд руб., в том числе 1 млрд 112 млн руб. средств государственного казначейства. При этом уплата гарантированного дохода, недоимки по уплате процентов с облигационного капитала и

различные ссуды обществам образовали значительный долг последних перед государственным казначейством. Долг этот на 1 января 1879 г. составил свыше 450 млн руб., а с затратами на постройку Николаевской железной дороги, на развитие рельсового производства, вагоностроения, паровозостроения общая сумма расходов казны на железнодорожное дело составила 1 млрд 732 млн руб. [3, стр. 1].

В западных странах строительство железных дорог стало ответом на потребности рынка, в России же напротив активизация в развитии рынка способствовала расширению железнодорожной сети, т.е. основания в выработке подходов к строительству железных дорог и их эксплуатации в России и за рубежом изначально были разные.

Российское правительство с самого начала не хотело выпускать из своих рук железнодорожного дела, но неудачный опыт постройки казной нескольких линий привел к передаче строительства железных дорог в руки частных лиц. В этих условиях частные компании стали выговаривать себе очень выгодные условия. На казну легли многие обязательства, в частности, по гарантии железнодорожных дивидендов, по реализации облигационных капиталов, наконец, железнодорожные компании добивались выгодных для себя условий выкупа дорог [1, стр. 150]. Таким образом, строительство железных дорог в России фактически осуществлялось на государственные средства, заставляя его входить в громадные долги. При этом управление всем железнодорожным делом было отдано частным предпринимателям практически в бесконтрольное ведение.

Такая система вскоре показала свою неэффективность и для государства оказалась вдвойне невыгодной. С одной стороны, весь риск предприятий, которые в первое время терпели значительные убытки, несло государство, а с другой — страна пожинала плоды хозяйничанья на дорогах частных предпринимателей, потери казны на приплатах обществам по гарантии их доходов достигали 60 млн руб. в год [4, стр. 395].

Российская теория капиталистических отношений в середине XIX столетия была весьма юной, имела слабое представление о том, что частные компании во всем, в том числе в строительстве и эксплуатации железных дорог, всегда преследуют только свои интересы, и в этом случае государство бессильно в полной мере оградить интересы общественные. И. Т. Тарасов писал: «Постройка железных дорог частными компаниями развивается всегда во время спекуляции, наступающей периодически, а потому железнодорожная сеть сооружается неправильно, урывками, с постоянным предпочтением наиболее доходным линиям, хотя бы это шло в разрез с интересами страны. Источник, откуда акционерные компании черпают средства для постройки железных дорог, оказывается далеко не безопасным». Ученый подчеркивал, что на казенных дорогах, больше порядка и точности в движении, тарифы умеренные и общая сумма

расходов на центральное управление меньше, чем на частных железных дорогах [5, стр. 225—226].

А. А. Головачов категорично заявлял, что «чеканка монеты, почта, телеграфы, улучшение водяных и сухопутных сообщений, а следовательно, и сооружение железных дорог, составляют такие серьезные потребности общественной жизни, рациональное удовлетворение которых не может и не должно быть поставлено в зависимость от интересов частных лиц или отдельных обществ» [3, стр. 5].

Поиск соотношения участия государства и частных компаний в строительстве и управлении железными дорогами в России начался еще с момента их активного возведения. Практика уже выработала ряд таких форм.

Наиболее видные представители науки финансового права: К. Рау и А. Вагнер (Германия), П. Леруа-Болье (Франция) и др. — категорически высказывались за принадлежность железных дорог казне. При этом они отмечали, что положение, согласно которому казенные промыслы всегда менее выгодны, чем частные, не оправдывается казенными железными дорогами [5, стр. 225].

Необходимость более тщательной регламентации железнодорожного дела со стороны правительства в России становилась очевидной по мере его развития. И не удивительно, ведь даже в таких странах, как Англия и США, где давно уже сложились рыночные отношения, на определенном этапе, общественное мнение стало настойчиво требовать все большего вмешательства государства в хозяйничанье частных железнодорожных обществ с целью прекратить различные злоупотребления, и все больше раздавались голоса за выкуп казной железных дорог [6, стр. 149].

Перемены в железнодорожном деле России наступили в начале 1880-х гг. с приходом на пост министра финансов Н. Х. Бунге. Бунге активизировал государственное строительство железных дорог и приступил к выкупу казной дорог, находившихся в частном владении. В дальнейшем его начинание продолжил И. А. Вышнеградский, назначенный министром финансов в 1887 г. В результате выкупных операций, проведенных им, 10 железнодорожных обществ из 41 прекратили свое существование [7, стр. 225].

Вышнеградский заложил прочное основание для подчинения частных дорог правительственному руководству. В дальнейшем Министерство финансов, реализуя идею Витте и при его активном участии, взяло на себя выработку железнодорожных тарифов, лишив таким образом частные общества права автономного управления железными дорогами.

Новый импульс развитию железнодорожного хозяйства страны придала экономическая политика С. Ю. Витте, которую он стал проводить на посту министра финансов. Витте лучше других понимал значение транспорта для создания рыночной экономики в стране. Будучи сторонником верховенства государственной власти в проведении всех

экономических преобразований в железнодорожной деле, Витте добивался полного перехода железных дорог в государственные руки, настаивал на продолжении выкупа государством частных железнодорожных линий, отстаивал преимущества государственного железнодорожного строительства.

Вместе с тем осуществляя выкуп железных дорог, правительство сохраняло некоторые из них в руках частных обществ, но это было лишь вынужденной уступкой, поскольку у казны не хватало средств, хотя расходы бюджета на эти цели и возросли за 10 лет в четыре раза [8, стр. 835].

Но Витте сознательно делал исключение для тех обществ, деятельность которых отличалась предприимчивостью. Он заключал с ними соглашения и отказывался от выкупа их дорог в казну при условии постройки обществами новых линий, причем порой значительно превышающих первоначальные. Так, общество Рыбинско-Бологовской дороги, владевшее лишь 275 верстами рельсового пути, превратилось в общество Московско-Виндавской дороги, линии которой к 1903 г. составили уже 2446 верст, малая Рязанско-Козловская дорога (199 верст) выросла в Рязанско-Уральскую протяженностью в 1600 верст и т.д. В результате число частных железнодорожных обществ при Витте сократилось более чем втрое (до 9), но каждое из обществ оказалось обладателем сложной сети [7, стр. 225—226].

Витте стремился использовать организаторский потенциал частных лиц, так как капиталы на строительство они получали в той или иной форме от правительства. Средства давались путем займов, помещавшихся в фонд государственных сберегательных касс или получаемых из-за границы при посредничестве Минфина. Несомненно, что получение зарубежных капиталов на имя частных обществ под гарантии правительства была выгоднее казне; поэтому позже, в 1910-х гг., преемник В. Н. Витте министр финансов Коковцов в основном и использовал эту форму для финансирования железнодорожного строительства [7, стр. 226].

Новая железнодорожная политика в течение последнего десятилетия XIX в. проводилась столь решительно и неуклонно, что в начале XX столетия около 70% сети магистральных железных дорог стали находиться непосредственно в руках казны, а над остальными дорогами, принадлежавшими акционерным обществам, правительство осуществляло постоянный надзор как в тарифном, так и в финансовом отношении. В этих условиях вся железнодорожная сеть перестала требовать от казны каких-либо средств, и в последние три года XIX столетия приносила чистую прибыль. 1903 г. государство собрало 2 млрд 210 млн руб. обыкновенных и чрезвычайных доходов, причем неналоговых — 1 млрд руб., и в этой сумме от казенных дорог поступило

453 млн руб., уступив немного лишь винной монополии, доход от которой составил 542 млн руб. [9, стр. 368].

Таким образом расширение железнодорожного хозяйства, принадлежавшего казне, путем как строительства новых дорог, так и выкупа в казну частных, обеспечило увеличение доходов государства почти в четыре раза, со 120 млн руб. в 1893 г. до 453 млн в 1903 г. Однако и расходы бюджета на железнодорожное хозяйство были велики. Общая сумма расходов со 142 млн в 1893 г. возросла к 1903 г. до 565 млн руб., т. е. почти вчетверо [7, стр. 220].

Поэтому можно признать, что за время деятельности Витте на посту министра финансов железнодорожное хозяйство, значительно увеличив бюджет государства, не дало крупного результата в смысле прибыли или убытка казне. Скромный финансовый результат был связан отчасти с недостатками управления, низким качеством строительства дорог, когда многое приходилось укреплять и переделывать. Были и переплаты казны при приобретении частных дорог. Однако главными были государственные расходы на стратегическое железнодорожное строительство. Их невозможно было сократить, а тем более избежать. Международные условия, в которых находилась Россия, не позволяли этого сделать.

Россия действительно строила много дорог, не вызванных экономическими нуждами. К их числу относились стратегические ветви в Царстве Польском и Западном крае, Уссурийская, Среднеазиатские ветви, южная ветвь КВЖД, Оренбургско-Ташкентская линия и др. Эти линии строились по требованию военного министерства [10, стр. 96].

Однако нельзя не учитывать, что и эти линии впоследствии сыграли значительную роль в социально-экономическом развитии окраин России. Казна была заинтересована в эксплуатации железных дорог не только как в источнике пополнения бюджета, но и в качестве гаранта, поскольку ей принадлежало 97% всех капиталов, вложенных в частные дороги.

Цели строительства железных дорог были не только и даже не столько коммерческие, сколько политические и стратегические. Этот процесс был связан с освоением новых территорий: с 1901 г. за короткий период из европейской в азиатскую часть России переехало 2 млн человек, или примерно 400 тыс. семей [11, стр. 142].

Стратегические цели достигались усилением роли государства, которое имело возможность строить мало доходные и даже убыточные дороги, необходимость которых оправдывалась обороной, целями развития промышленности или сельского хозяйства, заселением окраин. При этом государство имело возможность при постройке дорог и эксплуатации использовать концентрацию капитала, труда и техники, невозможную для акционерных обществ.

Не случайно в Англии долгое время господствовало воззрение на железные дороги, как на исключительно частный промысел, однако

практика вынудила правительство изменить эту точку зрения. В Бельгии, напротив, с самого начала строительства железных дорог правительство взяло в свои руки железнодорожное дело, построив магистральную сеть, а частным компаниям были доверены только побочные линии. Во Франции казенная и частная постройка и эксплуатация железных дорог шли как бы рука об руку.

Мудрой политикой в железнодорожном деле нужно признать ту, которая соединяет казенное управление с частным, но то и другое в меру необходимости и полезности в данное время. Угадать эту меру, может быть, нелегко, но зато такое сочетание дает наилучшие результаты.

Литература

1. Озеров, И. Х. Экономическая Россия и ее финансовая политика на исходе XIX и в начале XX века. — Москва, 1905.
2. Пушкарев, С. Г. Россия 1801—1917: власть и общество. — Москва : Посев, 2001.
3. Головачов, А. А. История железнодорожного дела в России. — Санкт-Петербург, 1881.
4. Витте, С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах. — Москва, 2011.
5. Тарасов, И. Т. Очерк науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики. — Москва, 2004.
6. Янжул, И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. — Москва, 2002.
7. Мартынов, С. Д. Государство и экономика: система Витте. — Санкт-Петербург, 2002.
8. Кутлер, Н. Н. С. Ю. Витте // Новый энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона. — 1913. — Т. 10.
9. Статистический ежегодник России. 1904 г. — Санкт-Петербург, 1905.
10. Ананьич, Б. В. Россия и международный капитал. — Ленинград, 1970.
11. Елисеева, И. И. Политика железнодорожных тарифов в России // История финансовой политики : сборник статей. — Санкт-Петербург, 2000.

References

1. Ozerov, I. KH. Ekonomicheskaya Rossiya i yeye finansovaya politika na iskhode XIX i v nachale XX veka [Economic Russia and its financial policy at the end of the 19th and early 20th centuries]. — Moskva, 1905.
2. Pushkarev, S. G. Rossiya 1801—1917: vlast' i obshchestvo [Russia 1801—1917: Power and Society]. — Moskva : Posev, 2001.
3. Golovachov, A. A. Istoriya zheleznodorozhnogo dela v Rossii [History of the railway business in Russia]. — Sankt-Peterburg, 1881.
4. Vitte, S. YU. Konspekt lektsiy o narodnom i gosudarstvennom khozyaystve, chitannykh yego imperatorskomu vysochestvu velikomu knyazyu Mikhailu Aleksandrovichu v 1900—1902 godakh. — Moskva, 2011.
5. Tarasov, I. T. Ocherk nauki finansovogo prava [Essay on the science of financial law]// Finansy i nalogi: ocherki teorii i politiki. — Moskva, 2004.
6. Yanzhul, I. I. Osnovnyye nachala finansovoy nauki [Basic principles of financial science]: Ucheniye o gosudarstvennykh dokhodakh. — Moskva, 2002.

7. Martynov, S. D. Gosudarstvo i ekonomika: sistema Vitte [State and economy: the Witte system]. — Sankt-Peterburg, 2002.

8. Kutler, N. N. S. YU. Vitte [Witte]// Novyy entsiklopedicheskiy slovar' F. A. Brokgauza i I. A. Yefrona. — 1913. — T. 10.

9. Statisticheskiy yezhegodnik Rossii. 1904 g [Statistical Yearbook of Russia]. — Sankt-Peterburg, 1905.

10. Anan'ich, B. V. Rossiya i mezhdunarodnyy capital [Russia and international capital]. — Leningrad, 1970.

11. Yeliseyeva, I. I. Politika zheleznodorozhnykh tarifov v Rossii [The policy of railway tariffs in Russia]// Istoriya finansovoy politiki : sbornik statey. — Sankt-Peterburg, 2000.