

ЕЛЕНА ИГОРЕВНА НАЗАРОВА

аспирант кафедры истории России с древнейших времен до начала XX века Института истории, Санкт-Петербургский государственный университет (Санкт-Петербург, Российская Федерация)  
*mrs.helnaz@gmail.com*

## СОЗДАНИЕ ПРАВОВОЙ БАЗЫ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧАСТНЫХ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ КОМПАНИЙ В РОССИИ В 1855–1865 ГОДАХ

В середине 50-х годов XIX века российское правительство осознало необходимость создания развитой железнодорожной сети в стране. Государству нужно было выбрать способ сооружения железных дорог – за счет частных компаний, только средствами казны или допустить существование и тех и других одновременно. Для решения этой задачи в 1855 году был создан особый Комитет под руководством товарища главноуправляющего путями сообщения Э. И. Герстфельда. Комитет проанализировал зарубежный опыт строительства и регулирования деятельности частных железных дорог и подготовил проект общего железнодорожного закона, в котором регламентировал деятельность железнодорожных компаний, а также определял условия, необходимые для создания частных железнодорожных обществ. Автор анализирует основные положения данного проекта и сравнивает их с реализованными на практике условиями работы частных железнодорожных компаний. Определяется степень влияния разработанного Комитетом проекта на российское железнодорожное законодательство 60–70-х годов XIX века. Статья основана на архивных документах, впервые введенных в научный оборот.

**Ключевые слова:** железные дороги, частные железнодорожные компании, железнодорожная концессия, русское железнодорожное законодательство

После поражения России в Крымской войне для правящих кругов стала очевидной необходимость активного железнодорожного строительства. В России уже имелся опыт сооружения и эксплуатации железных дорог, но их было мало, они представляли собой отдельные линии, а государству требовалось как можно быстрее и с минимальными затратами для казны создать разветвленную систему железных дорог. В настоящей статье речь пойдет о разработке юридической базы, призванной обеспечить учреждение и деятельность частных железнодорожных компаний на рубеже 50–60-х годов XIX века.

При всем многообразии работ, посвященных истории железнодорожного транспорта в России, исследований по избранной нами теме крайне мало, в силу чего она изучена фрагментарно. В первую очередь исследователи обращают внимание на обширные привилегии и льготы, полученные компаниями при их учреждении, коррупцию и казнокрадство в высших эшелонах власти, убыточное ведение хозяйства частными компаниями. Наиболее крупными работами, в которых исследуется частное железнодорожное строительство, являются труды А. И. Чупрова<sup>1</sup>, Н. А. Кислинского<sup>2</sup>, А. П. Погребинского [6], А. М. Соловьевой [7]. В последнее двадцатилетие в отечественной историографии наблюдается возрастающий интерес к изучению истории функционирования российских железных дорог

в пореформенный период. Так, А. Вульфов [1] выпустил обобщающий труд, посвященный развитию железнодорожного транспорта с момента его зарождения до настоящего времени. Однако основная масса работ посвящена истории железнодорожного строительства в различных регионах Российской империи. Например, это исследования А. А. Тимофеева [8], А. А. Голубева [2], А. В. Луночкина [5], А. В. Забелина [3], позволяющие сделать вывод о социальных и экономических переменах, произошедших после проведения железнодорожных магистралей.

В 1857 году в России было принято решение сооружать первую железнодорожную сеть за счет частной компании Главного общества российских железных дорог (ГОРЖД). Однако этому событию предшествовала подготовка правовой базы, ставшей основой для регулирования порядка учреждения частных железнодорожных компаний в России в период с конца 50-х до начала 60-х годов XIX века.

16 сентября 1855 года главноуправляющий путями сообщения и публичных зданий П. А. Клейнмихель учредил Комитет для составления основных кондиций для учреждения компаний железных дорог под руководством товарища главноуправляющего путями сообщения генерал-лейтенанта Э. И. Герстфельда. Рабочая группа состояла из 15 человек, в число которых также входили чиновники из министерства финансов,

военного министерства, почтового департамента, министерства государственных имуществ. Перед членами Комитета стояла трудная задача сопоставить железнодорожное законодательство европейских стран (Франции, Великобритании, Пруссии, Австрии) и Соединенных Штатов Америки<sup>3</sup> и на основании этого выработать правила, призванные регулировать процесс создания и функционирования железнодорожных компаний в России. Еженедельно они предоставляли главноуправляющему отчет о своей деятельности. Основная тяжесть работы легла на плечи инженер-подполковника А. К. Красовского, который был назначен правителем дел в Комитете и являлся автором большинства статей проекта<sup>4</sup>. Во время деятельности Комитета сменился главноуправляющий ГУПСиПЗ, П. А. Клейнмихель был освобожден от этой должности, на которой его сменил К. В. Чевкин.

Проект Положения был составлен к апрелю 1856 года. Оно включало в себя 8 глав и 293 статьи, охватывавшие такие вопросы, как порядок получения разрешения на устройство железных дорог, отвод земель под сооружение линий, права и обязанности компаний, отношение компаний к военному, почтовому и придворному ведомствам, срок владения дорогой, технические стандарты<sup>5</sup>.

Согласно приказу П. А. Клейнмихеля, Комитет должен был разработать условия сразу для трех видов железнодорожных компаний в зависимости от того, кто являлся учредителем и какие обязанности он на себя принимал. К первой категории относились компании, образованные русскими предпринимателями, желающими сооружать железные дороги для государства. Ко второй принадлежали компании, учрежденные иностранцами, также готовыми строить железные дороги, а затем передавать их казне. В третью категорию входили компании русских и иностранных предпринимателей, желавших не только строить железнодорожные линии, но и заниматься их эксплуатацией в дальнейшем. В ходе разработки проекта Положения Комитет пришел к выводу, что для компаний первой и второй категорий условия функционирования должны отличаться только в процедуре образования предприятия<sup>6</sup>.

Комитет допускал, что правительство также могло стать инициатором создания железной дороги. Сначала оно должно было готовить проекты и сметы, а потом искать желающих выполнить работы. В этом случае предприниматели фактически выступали в роли подрядчиков. Однако Комитет предупреждал, что с каждым из них потребуется заключать контракт о подряде на индивидуальных условиях. В своих доводах Комитет ссылался на опыт европейских государств, где, несмотря на наличие железнодорожного законодательства, с каждой отдельной компанией все равно заключались особые соглашения<sup>7</sup>.

Например, для Франции были характерны так называемые Тетради обязательств, представлявшие собой контракт между государством и частным железнодорожным обществом, включающий в себя технические условия, смету, порядок эксплуатации линии, правительственный надзор и т. д. [4].

Основное внимание Комитета было направлено на разработку принципов организации железнодорожных обществ силами иностранных и русских предпринимателей с правом строительства и владения железными дорогами. Именно этот вариант чиновники считали наиболее благоприятным для скорейшего развития русской железнодорожной сети. Комитет подчеркивал, что при устройстве «преимущества российских компаний не должны быть менее обширны, а обязанности более обременительны»<sup>8</sup> в сравнении с обязанностями иностранных компаний. В противном случае зарубежные капиталисты отказались бы инвестировать в российские железные дороги.

Повышению инвестиционной привлекательности российских железных дорог способствовала правительенная гарантия доходности ценных бумаг железнодорожных компаний. Правительство готово было гарантировать акционерам 4–4,5 % дохода по акциям. Члены Комитета, изучив опыт нескольких стран, предлагали увеличить размер правительственной гарантии.

Комитет предложил еще одну меру, позволявшую увеличить число иностранных инвестиций, а именно размещать акции железнодорожных обществ на зарубежных биржах. Согласно российскому законодательству, для предотвращения спекуляций на бирже в Российской империи допускались только именные акции, что создавало сложности в случае их перепродажи. Комитет ходатайствовал о дозволении выпускать за пределами страны акции на предъявителя, что было прямым нарушением действующего законодательства<sup>9</sup>.

В ходе разработки Положения чиновники разделили железнодорожные общества на три категории в зависимости от степени участия государства в их финансировании. В случае если учредители строили железную дорогу за свой счет, на своей территории и для собственных нужд, то есть не предполагалась перевозка публики и грузов, учредители владели линией на правах собственников без ограничения во времени. К компаниям второго рода относились те, которые строили железные дороги на собственные деньги, без помощи со стороны правительства, но предоставляли эти дороги для общественного употребления. Комитет наделял железнодорожные общества первой и второй категории правом бессрочного владения линиями. Однако так как железные дороги строились для общественной пользы, то есть предполагалась перевозка пас-

сажиров и частных грузов, железнодорожные компании должны были подчиняться постановлениям правительства, которое выступало в роли «блюстителя общественной безопасности»<sup>10</sup>. К третьей категории железнодорожных обществ относились компании, которые при устройстве линий помимо собственных капиталов пользовались льготами или прямыми финансовыми вливаниями государства. К льготам чиновники относили бесплатное получение казенных земель, беспошлинный ввоз принадлежностей для устройства железной дороги и т. д. Комитет подчеркивал, что в этом случае «время владения должно быть тем короче, чем значительнее оказано со стороны государства пособие»<sup>11</sup>. После окончания срока концессии железная дорога должна была перейти в казну бесплатно. Кроме того, Комитет наделял государство особым правом выкупать железные дороги из частной собственности вне зависимости от категории.

Для стимулирования железнодорожного строительства чиновники посчитали необходимым освободить компании первой и второй категорий, то есть владеющие железнодорожными дорогами бессрочно, от уплаты прямых денежных налогов на двадцать пять лет. Общества с ограниченным сроком владения вообще не платили налогов. Да-руя, выражаясь современным языком, налоговые каникулы, чиновники тем не менее подчиняли железнодорожные общества «особым обязанностям»<sup>12</sup>, например перевозить почту за плату, едва покрывавшую издержки транспортировки, а также перевозить партии рекрутов и арестантов по сниженным на 30 % тарифам. Вдобавок чиновники считали правильным разрешить беспошлинный ввоз рельсов и всех необходимых принадлежностей на период строительства железной дороги.

Другим вопросом, потребовавшим тщательного рассмотрения Комитета, стал вопрос о залоге, который должны были вносить акционерные компании. Согласно российскому законодательству<sup>13</sup>, компания признавалась учрежденной после высочайшего утверждения ее устава. Вместе с тем при предоставлении устава и проекта железнодорожной линии на рассмотрение правительства учредители должны были внести в государственную казну сумму в размере 5 % от уставного капитала<sup>14</sup>. Эта сумма возвращалась предпринимателям после окончания сооружения дороги. Однако железнодорожное строительство требовало колоссальных финансовых затрат, поэтому не все желающие создать акционерную компанию были в состоянии внести сумму залога. В то же время это требование позволяло государству застраховать себя от случаев невыполнения компаниями своих обязательств. Комитет предлагал вносить залог после утверждения уставов, но ограничить его 1 % от суммы основного капитала. Остальные 4 % вносились после учреждения

акционерной компании. Залог возвращался после того, как половина капитала компании была употреблена на сооружение дороги<sup>15</sup>.

В апреле 1856 года Комитет завершил свою деятельность и направил доклад и готовый проект Положения главноуправляющему путями сообщения и публичными зданиями К. В. Чевкину. Он рассмотрел проект, но не утвердил его. Причина в том, что в России не было возможности принять общий закон, который регулировал бы порядок организации и деятельности железнодорожных акционерных обществ. Проект Положения остался только проектом, тем не менее работа не была бесплодной. Часть статей, выработанных Комитетом, вошла в тексты уставов частных железнодорожных компаний, образованных после 1856 года, о чем свидетельствуют тексты уставов и пометки карандашом на полях проекта Положения, созданного Комитетом Э. И. Герстфельда<sup>16</sup>.

В Российской империи на 1867 год действовали три вида железнодорожных дорог: правительственные, частные с гарантией правительства и частные, не имевшие никакой гарантии. Большинство железнодорожных компаний в России были частными, пользующимися правительственными гарантиями<sup>17</sup>.

Образовывать компании и строить железнодорожные линии позволялось как русским подданным, так и иностранцам. Российские железнодорожные компании были ориентированы на то, чтобы размещать свои акции на зарубежных биржах. Отсюда часто уставной капитал компаний и дивиденды по акциям и облигациям рассчитывались и выплачивались в иностранной валюте. Несмотря на то что Комитет предлагал несколько вариантов деятельности компаний, на практике учредители железнодорожных обществ ставили своей целью не только сооружение, но также эксплуатацию железных дорог в течение продолжительного периода времени.

26 января 1857 император официально утвердил Положение об основных условиях для устройства первой сети железных дорог в России (Положение 1857) и Устав ГОРЖД. В дальнейшем они выступали в роли образца для всех последующих уставов и соглашений с частными железнодорожными компаниями. Устав ГОРЖД стал первым документом, составленным с учетом условий, разработанных Комитетом Э. И. Герстфельда. ГОРЖД получило право владеть сетью железных дорог в течение 85 лет<sup>18</sup>, но в уставах других обществ срок владения был сокращен до 80 лет<sup>19</sup>.

В уставе ГОРЖД была реализована идея Комитета о стимулировании инвестирования финансов в строительство железных дорог посредством гарантирования дохода по акциям. Для ГОРЖД размер гарантии составлял 5 %<sup>20</sup>, для последующих железнодорожных компаний вплоть до 1863 года он равнялся 4,5 %<sup>21</sup>. Но в 1863

году были пересмотрены условия создания железнодорожных компаний, и государство стало преимущественно гарантировать 5 % дохода по акциям железных дорог на весь период концессии<sup>22</sup>. Вдобавок правительство брало на себя обязательство выплачивать компаниям процент по сумме уставного капитала для погашения всех акций к моменту истечения срока концессии. Процентная ставка зависела от срока владения, от количества выпущенных акций и уставного капитала общества, поэтому одинаковой для всех частных компаний она не была.

Комитет добился пересмотра порядка учреждения акционерных обществ в случае сооружения железных дорог. Сначала одобрялся устав, а по мере выпуска акций или облигаций учредители в течение месяца вносили в государственную казну неизменные 5 % с нарицательного капитала ценных бумаг. Идея Комитета вносить залоговую сумму частями не была реализована на практике. В процессе выполнения работ компания имела право получать десятую часть отработанного ею залога.

Кроме того Устав ГОРЖД, а вслед за ним и уставы других компаний содержали параграфы, посвященные тарифам, перевозке армии и почтовых отправлений, организации телеграфного сообщения, а также санкциям правительства в случае нарушения сроков выполнения работ.

Исследователи связывают интенсивное развитие частного железнодорожного строительства в 60-е годы XIX столетия прежде всего с деятельностью министра финансов М. Х. Рейтерна, который считал зарубежные инвестиции необходимым условием успешного развития экономики страны [9: 55]. Однако правительство приступило к разработке проекта строительства железных дорог силами частных компаний намного раньше вступления М. Х. Рейтерна в свою должность.

В середине 50-х годов государство предприняло попытку создать, по примеру европейских стран, собственное железнодорожное законодательство, в котором, помимо прочего, определялся бы правовой статус и структура компаний частных железных дорог. Комитет Э. И. Герстфельда успешно справился с поставленной перед ними задачей, итогом стал проект Положения, включавший в себя самые современные для того времени идеи, почерпнутые во французском, австрийском и прусском железнодорожном законодательствах. Выработанные условия создания и деятельности частного акционерного железнодорожного общества в России были несколько мягче, чем в Европе, что объяснялось необходимостью создания привлекательного образа русских железных дорог для иностранных инвестиций. В России компании частных железных дорог получали достаточно широкие права. Однако из-за особенностей действующего российского акционерного законодательства не представлялось возможным создать единый закон, регулирующий железнодорожную отрасль в целом. Отношения между правительством и частными акционерными компаниями определялись посредством заключения концессий и уставов, то есть сепаратных законодательных актов [10: 57]. Таким способом государство эффективно контролировало акционерные общества вне зависимости от сферы их деятельности. Официальное принятие единого железнодорожного закона разрушило бы сложившуюся систему. Тем не менее проект Положения не был забыт, в течение следующих лет некоторые его части были опубликованы в качестве отдельных законодательных актов или вошли в текст уставов вновь создавшихся частных железнодорожных обществ. Таким образом, работа Комитета Э. И. Герстфельда заложила основы для построения государственной политики в сфере железнодорожного транспорта.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Чупров А. И. Железнодорожное хозяйство. Его экономические особенности и его отношение к интересам страны. Т. 1. М.: Типография Мамонтова и Ко, 1875. 352 с.
- <sup>2</sup> Кислинский Н. А. Наша железнодорожная политика по документам Комитета Министров. СПб.: Издание канцелярии комитета министров, 1902. 324 с.
- <sup>3</sup> Российский Государственный исторический архив (РГИА). Ф. 257. Оп. 1 . Д. 1. Л. 4.
- <sup>4</sup> РГИА. Ф. 207. Оп. 1. Д. 122. Л. 1–20б.
- <sup>5</sup> РГИА. Ф. 257. Оп. 1. Д. 1. Л. 83–249об.
- <sup>6</sup> РГИА. Ф. 257. Оп. 1. Д. 1. Л. 4–36об.
- <sup>7</sup> РГИА. Ф. 257. Оп. 1. Д. 1. Л. 10.
- <sup>8</sup> РГИА. Ф. 257. Оп. 1. Д. 1. Л. 12.
- <sup>9</sup> Высочайше утвержденное положение о компаниях на акциях // ПСЗ. Собр. 2-е. Т. XI. Ч. 2. 6 декабря 1836. № 9763.
- <sup>10</sup> РГИА. Ф. 257. Оп. 1. Д. 1. Л. 27.
- <sup>11</sup> РГИА. Ф. 257. Оп. 1. Д. 1. Л. 28.
- <sup>12</sup> РГИА. Ф. 257. Оп. 1. Д. 1. Л. 31.
- <sup>13</sup> О товариществах по участкам, или компаниям на акциях // Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая I составленный. 1842. Т. X. Ч. 1. Ст. 1839, 1887, 1888.
- <sup>14</sup> Об обеспечении сооружения железных дорог, предпринимаемых компаниями частных лиц // ПСЗ. Собр. 2-е. Т. XXII. Ч. 1. 18 июня 1847. № 21332.
- <sup>15</sup> РГИА. Ф. 257. Оп. 1. Д. 1. Л. 21об.
- <sup>16</sup> РГИА. Ф. 257. Оп. 1. Д. 1. Л. 83–249.

- <sup>17</sup> Отдел II. Состояние сети железных дорог к 1 января 1867 года // Сборник сведений о железных дорогах в России на 1867 год. Отделы I и II. СПб.: Типография И. Шумахера, 1867. С. 79–128.
- <sup>18</sup> Высочайше утвержденное Положение об основных условиях для устройства первой сети железных дорог в России // ПСЗ. Собр. 2-е. Т. XXXII. Ч. 1. 26 января 1857 года. № 31448.
- <sup>19</sup> Высочайше утвержденный Устав Общества Рижско-Динабургской железной дороги // ПСЗ. Собр. 2-е. Т. XXXIII. Ч. 1. 23 января 1858. № 32713.
- <sup>20</sup> Высочайше утвержденное Положение об основных условиях для устройства первой сети железных дорог в России // ПСЗ. Собр. 2-е. Т. XXXII. Ч. 1. 26 января 1857 года. № 31448.
- <sup>21</sup> Например, Высочайше утвержденный Устав Волжско-Донской железной дороги и пароходства // ПСЗ. Собр. 2-е. Т. XXXIII. Ч. 2. 19 июля 1858. № 33413.
- <sup>22</sup> Например, Высочайше утвержденный Устав Общества Шуйско-Ивановской железной дороги // ПСЗ. Собр. 2-е. Т. XLIII. Ч. 1. 8 марта 1868. № 45573.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вульфов А. История железных дорог Российской империи. М.: Рипол-классик, 2016. 744 с.
2. Гублев А. А. Региональная стратегия государственной политики в сфере железнодорожного строительства Российской империи // Вестник Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. 2012. № 2 (Т. 4). С. 29–36.
3. Забелин А. В. Владикавказская железная дорога – след в истории. Ставрополь: Сервисшкола, 2016. 132 с.
4. Крупко Р. С. Основные направления законодательного регулирования деятельности французских железнодорожных концессионных обществ в XIX веке // Проблемы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2010. № 1. С. 240–242.
5. Луночkin A. B. Проекты строительства железных дорог между Волгой и Доном в 30–50-х годах XIX века // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2017. Т. 22. № 2. С. 69–75.
6. Погребинский А. П. Очерки истории финансов дореволюционной России. М.: Мысль, 1954. 250 с.
7. Соловьева А. М. Железнодорожный транспорт в России во второй половине XIX века. М.: Мысль, 1975. 319 с.
8. Тимофеев А. А. Развитие транспортной инфраструктуры России: железнодорожный бум в конце XIX – начале XX веков // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Социально-гуманитарные науки». 2013. Т. 13. № 2. С. 66–70.
9. Шепелев Л. Е. Акционерные компании в России. М.: Наука, 1973. 347 с.
10. Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблема торгово-промышленной политики. Л.: Наука, 1981. 275 с.

Nazarova E. I., Saint-Petersburg State University (St. Petersburg, Russian Federation)

#### CREATING LEGAL BASE FOR PRIVATE RAILWAY COMPANIES' ACTIVITIES IN RUSSIA BETWEEN 1855 AND 1865

In the middle of the 1850s, the Russian government realized a need to create a developed railway network in the country. The government had to choose the models for the railway construction – to build them at private joint-stock companies' expense, to build them only with resources from the state treasury, or to allow the existence of both categories at the same time. To solve this problem a special committee headed by Lieutenant General E. I. Herstfeld was established in 1855. The Committee analyzed the experience in the sphere of the construction and legal regulation of private railways in foreign countries and drafted a detailed Russian railway legislation project, including the conditions for establishing the first private companies in Russia. The author analyzes the main provisions for this project and compares them with the operating conditions of private railway companies implemented in practice in the 1860s. The conclusion is made about the degree of influence of the project developed by the Committee on the Russian railway legislation in the 1860s and the 1870s. This article is based on archival sources introduced into scientific circulation for the first time.

Key words: railways, private railway companies, railway concession, Russian railway legislation

#### REFERENCES

1. Vulfov A. History of railroads in the Russian Empire. Moscow, 2016. 744 p. (In Russ.)
2. Gublev A. A. Regional focus of public policy in the sphere of the Russian Empire railway construction. *Vestnik of Pushkin Leningrad State University*. 2012. No 2 (Vol. 4). P. 29–36. (In Russ.)
3. Zabelin A. V. Vladikavkaz railway – marks on history. Stavropol, 2016. 132 p. (In Russ.)
4. Kruplko R. S. Characteristic features of the French legislation on railway concessions in the XIX century. *Probely v rossijskom zakonodatel'stve. Yuridicheskiy zhurnal*. 2010. No 1. P. 240–242. (In Russ.)
5. Lunochkin A. V. Projects for the construction of railways between the Volga and the Don rivers between the 1830s and the 1850s. *Science Journal of VolSU. History. Area Studies. International Relations*. 2017. Vol. 22. No 2. P. 69–75. (In Russ.)
6. Pogrebinskij A. P. Essays on the history of finance in pre-revolutionary Russia. Moscow, 1954. 250 p. (In Russ.)
7. Soloveva A. M. Railway transport in Russia during the second half of the XIX century. Moscow, 1975. 319 p. (In Russ.)
8. Timofeev A. A. The development of transport infrastructure in Russia: railway and construction boom at the end of the XIX and at the beginning of the XX centuries. *Bulletin of South Ural State University. Series "Humanities and Social Sciences"*. 2013. Vol. 13. No 2. P. 66–70. (In Russ.)
9. Shepelev L. E. Joint-stock companies in Russia. Moscow, 1973. 347 p. (In Russ.)
10. Shepelev L. E. Tsarism and the bourgeoisie during the second half of the XIX century. Problems of commercial and industrial policy. Leningrad, 1981. 275 p. (In Russ.)

Поступила в редакцию 16.05.2018