Ковальчук Михаил Александрович – доктор исторических наук, профессор кафедры «Теория и история государства и права» ГОУ ВПО «Дальневосточный государственный университет путей сообщения» (г. Хабаровск). Тел.: (4212) 74-22-12

Государственно-правовой контроль финансово-хозяйственной деятельности железных акционерных обществ России

В статье рассматривается механизм правового регулирования хозяйственной деятельности железнодорожных обществ как на стадии постройки железных дорог, так и в период их эксплуатации.

Ключевые слова: железнодорожное общество, финансовый контроль, железнодорожная концессия, административный контроль, Министерство путей сообщения, Министерство финансов, государственный контроль.

По мере становления транспортной сети России возникает и совершенствуется железнодорожное законодательство. Оно складывается первоначально из следующих основных элементов: нормативно-правовых актов, среди которых все большее значение приобретают те, что непосредственно регулируют правоотношения, возникающие в транспортной отрасли; «специальных законов» (Г.Ф. Шершеневич), т. е. уставов акционерных обществ; судебных прецедентов (кассационные решения Сената); международно-правовых актов. Поворотным моментом в развитии транспортного права стало принятие Общего устава Российских железных дорог 1886 г. Он обобщил предшествующий опыт правового регулирования железнодорожной отрасли в России и за рубежом, взяв на вооружение достижения европейской правовой мысли и, одновременно, определил дальнейшее развитие транспортного права [1].

Хозяйственная деятельность железнодорожных обществ распадалась на два этапа: первый – строительство железной дороги, второй – ее эксплуатация. Правовое регулирование и государственный контроль над деятельностью железнодорожных обществ менялись со временем в зависимости от того, на каком этапе своей деятельности находилось общество. Вторая половина 60-х годов характеризуется началом частного железнодорожного строительства. Еще до начала частного железнодорожного строительства был установлен нормативный акт, согласно которого каждая частная компания при представлении устава и проектов на сооружение железной дороги предоставляла и 5% капитала от стоимости сооружения дороги в обеспечение обязательств. Без этого залога компания не могла входить в рассмотрение ни устава, ни проектов. Сам капитал, составляющий залог, принимался от компании на следующих условиях: а) капитал оставался принадлежностью компании, вносился в «кредитные установления» (банк) и возвращался ей с накопившимися процентами с

вводом дороги в эксплуатацию после ее постройки; б) в случае, если предприятие срывалось, из залога удерживалась сумма, которая причиталась за бесплатное изъятие и отчуждение земель и угодий и в вознаграждение других убытков, причиненных казне и частным лицам [2].

Указанный нормативный акт был единственным специальным законом, определявшим создание железнодорожных акционерных обществ вплоть до 1868 г. Для этого этапа было характерно полное отсутствие принципа капиталистической конкуренции при выдаче концессий на железные дороги. Все зависело от связей во влиятельных правительственных и придворных кругах, от величины взятки. Концессионеры сами вырабатывали строительную смету и проводили предварительные изыскания будущей железной дороги, что, как правило, приводило к крайне завышенным сметам строительства. Учредителям было предоставлено также и право реализации облигационных займов на иностранных денежных рынках, что привело к огромной конкуренции, спекуляции и резкому падению реализационного курса железнодорожных бумаг на заграничных денежных биржах. Создавшееся положение с реализацией капиталов частных железных дорог легло тяжелым бременем на Государственное казначейство страны [3].

С 1868 г. частное железнодорожное строительство было подчинено особым правилам, устанавливавшим принцип капиталистической конкуренции. Заявки на железнодорожные концессии (с условиями того или иного предпринимателя) поступали в запечатанных пакетах на заседание Комитета министров, где они рассматривались [4]. Одновременно было запрещено ведущим чиновникам государственного аппарата выступать в роли концессионеров [5].

28 декабря 1870 г. издается указ, согласно которому министр путей сообщения составлял проект концессии на основании сделанных изысканий. Этот проект (по согласованию с министром финансов), пройдя процедуру согласования в Кабинете министров, поступал на утверждение царю. После этого министр путей сообщения вел переговоры с одним или несколькими «надежными строителями» и согласовывал с одним из них поверстную стоимость постройки. Время выдачи концессии определялась царем по докладу министра путей сообщения, форма и выпуск ценных бумаг – министерством финансов [6]. Таким образом, правительство пытается наладить контроль над сметной стоимостью строительства железных дорог, отменив существующую ранее систему конкуренции путем торгов.

С 1873 г. железнодорожным концессионерам были предоставлены дополнительные льготы. В первую очередь, акционерному капиталу предоставлялась абсолютная правительственная гарантия дохода на акции на весь срок концессии, начиная с момента ее выдачи, а не после окончания постройки дороги, как это было раньше.

Для предотвращения возникновения фиктивных обществ, царское правительство утвердило в марте 1873 г. новые правила выдачи концессий на железные дороги. Согласно им, Министерство путей сообщения обязано было заранее издавать «высочайше» утвержденные для будущей дороги

устав акционерного общества, технические условия строительства, расценочно-финансовую и техническую ведомости. Основным требованием этих правил было учреждение акционерного общества с предварительной публичной подпиской на акции. Для этого была создана специальная правительственная учредительная комиссия из чиновников МПС, Министерства финансов и Государственного контроля, которая публиковала от имени МПС приглашения к публичной подписке на акции учреждаемого общества, а также предварительно составленные уставы будущих обществ [7].

Транспортное строительство и ввод железных дорог в эксплуатацию во второй половине 60-х – 70-е гг. XIX в. потребовали совершенствования мер финансового контроля над железнодорожными обществами. С 1869 г. царское правительство весь облигационный капитал вновь учрежденных обществ забирало в казну, а из железнодорожного фонда выдавались концессионеру деньги на строительство в счет облигационного капитала. В этом же году была временно прекращена выдача гарантии на акционерный капитал, который также покупался из средств этого фонда, если не находил сбыта на внутреннем денежном рынке. С 1870 г. царское правительство запретило выпуск облигационных займов на внешнем денежном рынке отдельным железнодорожным обществам и приступило к выпуску консолидированных железнодорожных облигационных займов. За 1870 – 1875 гг. было выпущено пять займов на 69 млн. фунтов стерлингов.

Огромная, все возрастающая финансовая задолженность казне железнодорожных обществ, лежавшая тяжелым бременем на госбюджете, заставила царское правительство в 80-е годы предпринять ряд мероприятий для проведения контрольно-финансовой проверки на железных дорогах страны. 24 мая 1884 г. по требованию Александра III было образовано Особое совещание «…для выяснения взглядов Государственного контроля и министра путей сообщения по вопросу установления контрольно-финансового надзора над частными железными дорогами». В 1884 г. на основании выводов Особого совещания было принято решение об учреждении контрольного надзора в течение двух лет за эксплуатационными оборотами Обществ железных дорог Балтийской, Лозово-Севастопольской и Московско-Брестской, и приняты соответствующие правила контроля [8].

Данные правила интересны для нас с точки зрения того, как регламентировалась проверка финансово-хозяйственной деятельности железнодорожных обществ со стороны правительственных контрольных органов. Непосредственное проведение проверки указанных частных железных дорог возлагалось на Железнодорожный отдел государственного контроля, а конкретно, каждой дороги осуществлял Местный контроль, учреждаемый на основании вышеназванных правил. Предоставив контролерам широкие полномочия, правила оговаривали и условия проверок: во-первых, они проводились в присутствии администрации железных дорог или правительственных инспекторов; во-вторых, не должны были препятствовать нормальной работе управлений железных дорог и

безопасности движению поездов. Если такие ситуации возникали, то администрации железных дорог давалось право не выполнять указания контролеров, ставя в известность непосредственное начальство.

Все материалы проверок доводились до сведения правлений и администраций дорог, особенно, если это касалось нехозяйственных и невыгодных для казны распоряжений и действий. Государственный контролер мог по согласованию с МПС устанавливать, какие из проектов договоров железных дорог с клиентурой и подрядчиками являются наиболее приемлемыми, а какие нет, отклоняя последние. Если местный контролер обнаруживал неверность счетов, недочеты и ошибки, следствием чего наносился ущербов казне, то он немедленно сообщал об этом государственному контролеру. Тот, в свою очередь, недополученные казной платежи обращал во взыскание железнодорожного общества.

Правила предусмотрели и такую ситуацию, когда возникали противоречия между существующими законами или уставами железнодорожных обществ и даваемыми им со стороны госконтроля указаниями и распоряжениями, направленными на исправление возникших недочетов. В этой ситуации министр путей сообщений, по согласованию с Государственным контролем и министром финансов, мог входить в правительство с законодательными предположениями, которые снимали бы возникшие препятствия [8].

Одновременно с проверкой отчетности трех указанных выше железных дорог в 1884 г. образована Междуведомственная комиссия для контрольной ревизии эксплуатационной отчетности частных железных дорог. В ходе работы этой комиссии вскрыты финансовые злоупотребления их правлений. Комиссия разработала комплекс мероприятий по упорядочению и усилению госконтроля за эксплуатационной отчетностью частных железных дорог: введена единая система счетоводства; установлены общие нормы для смет и балансовых отчетов, ставших обязательными для железнодорожной администрации.

В 1887 г. новый министр финансов, И.А. Вышнеградский, взяв курс на устранение бюджетных дефицитов, приступил к проведению железнодорожно-финансовой реформы. К этому времени многомиллионные платежи казны по гарантированным железнодорожным обязательствам составляли 85% внутреннего долга России. Финансовый надзор был введен дополнительно еще на девяти частных железных дорогах. С образованием в 1889 г. Департамента железнодорожных дел он был установлен над всеми железнодорожными обществами.

12 марта 1890 г. был принят Закон «О порядке открытия кредитов железнодорожным Обществам», по которому по всем железнодорожным обществам, которые пользуются приплатами правительственной гарантии, пользоваться кредитом дозволялось только с предварительного утверждения МПС и Министерства финансов. От последнего зависело, будет открыт запрашиваемый дорогой кредит в Госбанке, или же министерство предложит свои условия кредитования. С согласия этих двух министерств Обществу

предлагаются новые условия кредита и его использованию. В них должны были содержаться меры к погашению имеющихся долгов, путем увеличения облигационных капиталов или выдачи из казны ссуд, сделанных как для заготовления запасов, вследствие недостаточности оборотного капитала, так и для покрытия дефицитов и расходов на новые работы. Закон предоставил министру финансов широкие полномочия для погашения долгов железнодорожных обществ путем выпуска новых облигационных займов и самое расходование сумм железнодорожных обществ с капиталами, гарантированными казной [9]. Фактическому надзору Департамента железнодорожных дел подчинялись все вопросы, связанные с реализацией новых облигационных займов. Выручка от реализации облигационных займов теперь не передавалась в распоряжение правлений железнодорожных обществ, а вносилась на специальные счета этих обществ в частных коммерческих банках по распоряжению министра финансов. Выдачи железнодорожных строительных сумм из банков производились по платежным свидетельствам для исполнения работ и поставок, удостоверенным МПС.

Ввиду того, что деньги для строительства железных дорог расходовались постепенно (в течение четырех-пяти лет), частные коммерческие банки получали громадные суммы свободных денежных средств при довольно низком проценте. Крайне заинтересованные в этом банки стремились захватить в свои руки как можно большую сумму вкладов. В первую очередь, эти суммы получали банки, тесно связанные с железнодорожным строительством. В уставах большинства железнодорожных обществ эти пункты отличались крайней неопределенностью, что порождало постоянные юридические споры железнодорожных обществ с казной. Чистый доход ими рассматривался как оборотный капитал, а дивиденды на акции начислялись в увеличенных размерах. Это было одной из причин задолженности обществ казне и мешало министру финансов проводить мероприятия по установлению бездефицитности государственного бюджета.

С этой целью в конце 1889 г. при Департаменте железнодорожных дел была образована Междуведомственная комиссия из представителей Министерств финансов, Путей сообщения и Государственного контроля «… для проверки предположений обществ о распределении чистого дохода и размере причитающегося на акции дивиденда» [10, 122 – 123].

10 июня 1890 г. принимаются «Правила о порядке распределения чистого дохода, о взносах в казну платежей из чистого дохода и о порядке выдачи дивиденда по акциям». Согласно правилам, чистый доход железных дорог определялся суммой всех сборов по ее эксплуатации, за вычетом эксплуатационных расходов и тех расходов, которые хотя и не имеют строго эксплуатационного характера, но разрешение на покрытие коих оговорено в уставах обществ или в условиях выдачи ссуд. Если последнего не было, то они осуществлялись в следующем порядке: первыми отчислялись суммы, потребные на платежи по облигациям, реализованным обществом или правительством; затем суммы, необходимые на платежи по ссудам и,

наконец, – на платежи по акциям. Временное отнесение расходов на чистый доход железных дорог может быть производимо лишь с особого разрешения Государственного совета. В противном случае это рассматривалась как противозаконное действие. Министерство финансов брало на себя даже определение сроков на погашение платежей в казну. К этому должны были быть приурочены сроки созывов общих собраний. Отчисления в распоряжение правительства (казны) как участника в прибылях предприятия, или погашения долга по гарантиям должны были быть вносимы в казну не позднее недельного срока по утверждению общим собранием акционеров годовых отчетов.

Если общее собрание установит, что чистый доход дороги достаточен для производства полностью или частично обязательных для общества платежей по оставленным за правительством облигациям, по ссудам и по абсолютно гарантированным акциям, а между тем эти уплаты не были внесены, то на суммы, в срок не внесенные, начислялись проценты: в течение первых трех месяцев в размере, определяемом Министерством финансов, а далее – из расчета 6% годовых. Впредь до уплаты Правительству причитающихся с общества платежей с начисленными по день уплаты процентами, никакого дивиденда по акциям общества, сверх гарантированного дохода, не выдавались.

Правление всех железнодорожных обществ, пользующихся приплатами по гарантиям, или состоящие в долгу у правительства вследствие приплат по гарантиям и иных ссуд, а равно железнодорожных обществах, в чистой прибыли которых участвует правительство, обязаны были предварительно (не менее, чем за четыре недели до дня созыва Общего собрания) предоставить свои соображения по предмету распределения чистого дохода в Министерство финансов, Министерство путей сообщения и Государственный контроль. Представленные правлением предположения рассматривались в особой комиссии при Министерстве финансов (из Министерств финансов и путей сообщения – по одному от каждого ведомства), которая проверяла на предмет правильности распределения чистого дохода по всем причитающимся обязательным платежам общества. После одобрения будущего отчета Правления, он оглашался на общем собрании, санкция которого на проведение соответствующих выплат, по существу, носила формальный характер [11].

Совокупность всех этих мер царского правительства контрольно-финансового характера, связанных с эксплуатацией железных дорог, поставила железнодорожные общества в довольно тесную финансовую зависимость от казны. В официальных изданиях царского правительства контрольно-финансовой реформе на железнодорожном транспорте придавалось огромное значение. «Трудно уже говорить о возможности со стороны обществ произвола в расходовании реализованных или гарантированных правительством капиталов и о бесконтрольной деятельности обществ, вовлекающих казну в убыток» [10, 124 – 125].

Меры финансового контроля подкреплялись мерами организационного характера, для чего была создана соответствующая правовая база. В 1873 г. в правилах для разрешения постройки железных дорог, разбираемых нами выше, было вписано положение о том, что в состав правлений железнодорожных обществ, кроме выборных директоров, входит директор от Министерства путей сообщения, который отвечает перед правительством непосредственно за все действия правления по исполнению уставов общества. Ему предоставлялось право заявлять протесты Правлению по состоявшимся решениям и принимаемым мерам, и вследствие таковых протестов, если министр не отменит эти протесты – выносить их на общие собрания акционеров. Указанный директор от правительства получал содержание от казны, но на покрытие этих расходов общество обязано отчислять в казну определенную сумму [12].

В Уставе Главного общества Российских железных дорог (1861 г.) (§17) было прописано, что высшие должностные лица дороги (директор, старшие инспекторы, инженеры – начальники отделений дорог, начальник счетной части) назначать с предварительного одобрения Главного управления путей сообщения [13]. В феврале 1892 г. основные положения, изложенные в § 17 Устава Главного общества Российских железных дорог, распространяются на все частные железнодорожные общества [14]. В том же году принимается закон, по которому управляющие железных дорог частных обществ (директора) объявлялись состоящими на государственной службе. Они пользовались всеми правами и преимуществами этой службы, за исключением права на пенсии и единовременные пособия, т. к. их им выплачивало само железнодорожное общество. Размер жалования (заработной платы) управляющим определяло министерство, но выплачивало его само общество. Управляющие железных дорог назначались Министерством путей сообщений из числа представленных железнодорожным обществом кандидатов. На заместителей управляющих железных дорог в период, когда они временно исполняли обязанности директоров (управляющих), эти правила также распространялись [15].

Создание единой сети железных дорог России потребовало усиления системы государственного регулирования их деятельности. Государство принимало самое активное участие в создании железнодорожных обществ. С одной стороны, оно гарантировала им получение доходов, а с другой, – жестко контролировало их финансовую отчетность. Под особым государственным контролем находились тарифы, в установлении которых участвовали представители всех заинтересованных сторон: государство, железные дороги, их клиентура. Финансовый контроль, тарифное регулирование подкреплялись административными мерами. Все эти мероприятия имели прочное правовое обеспечение.

Литература и источники:

1. Ковальчук, М. А. Государственно-правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта России (1836 – 1917 гг.) : монография / М. А. Ковальчук. – Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2007. – 118 с.

2. Полное собрание законов российской империи (далее ПСЗРИ). – 1847. – № 21332.

3. Соловьёва, А. М. Железнодорожный транспорт в России во второй половине XIX в. / А. М. Соловьёва. – Москва : «Наука», 1975. – 315 с.

4. Полное собрание законов российской империи. – 1868. – № 46373 (далее ПСЗРИ).

5. Свод уставов о службе гражданской. Т. III // Свод законов Российской империи. – Кн. 1. – Ст. 734.

6. ПСЗРИ. – 1870. – № 49068.

7. ПСЗРИ. – 1873. – № 52068.

8. ПСЗРИ. – 1884. – № 2317.

9. ПСЗРИ. – 1890. – № 6635.

10. Краткий отчет о деятельности тарифных учреждений и Департамента железнодорожных дел за 1889 – 1913 гг. – СПб., 1914. – С. 122 – 123.

11. ПСЗРИ. – 1890. – № 6921

12. ПСЗРИ. – 1873. – № 52069.

13. ПСЗРИ. – 1861. – № 37589.

14. ПСЗРИ. – 1892. – № 8373.

15. *ПСЗРИ. – 1892. – № 8794.*