

## **П.С. КОРНІЄНКО. ОСНОВНІ ЕТАПИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ БУДІВНИЦТВА ЗАЛІЗНИЦЬ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.**

*Досліджуються питання розвитку та вдосконалення залізничного транспорту України, який постає у державі як одна з ланок поліпшення соціально-економічного життя суспільства. Розкриваються проблеми нормативно- правового регулювання виникнення залізничного транспорту в Україні .*

**Ключові слова:** залізничний транспорт, залізничні шляхи, концесія, акціонерні компанії, статут.

*Рассматриваются вопросы развития и усовершенствования железнодорожного транспорта Украины, который является для государства звеном улучшения социально-экономической жизни общества. Раскрываются проблемы нормативно-правового регулирования возникновения железнодорожного транспорта в Украине.*

**Ключевые слова:** железнодорожный транспорт, железная дорога, концессия, акционерные компании, статут.

*The questions of development and improvement of the Ukrainian railway transport which is considered to be as one of the directions of making better social-economic life of society are investigated. The problems of normative\ loyal regulating of the appearing of railway transport in Ukraine ( the second half of the nineteenth century).*

**Key words:** railway transport , railway, concession, shareholding companies, statute.

Проблемі правового регулювання фінансової діяльності при спорудженні залізниць присвятили свої роботи відомі історики, економісти та правознавці кінця ХІХ – початку ХХ ст: С.Ю. Вітте, П.І. Георгієвський, А.А. Головачов, Н.А. Кіслінський, Г.Х. Майдель. Серед сучасних авторів А.П. Погребінський, Т.І. Лазанська, А.М. Соловійова та ін.

У своїх працях вони відзначали, що на відміну від західних країн у Росії існувала гостра нестача коштів для здійснення такого масштабного проекту, як створення та розбудова залізничної мережі як по всій Російській імперії, так і на території України. У другій половині 19 ст. російський уряд, використовуючи сприятливу економічну кон'юнктуру світового фінансового ринку, робить ставку на посилений притік іноземного капіталу в залізничне будівництво. Головним джерелом фінансування приватного залізничного будівництва повинні були стати іноземні позичкові капітали. З цією метою уряд розробив цілу систему гарантованого страхування основних залізничних капіталів. На акції та облігації залізничних товариств у період будівництва та у випадку безприбуткової експлуатації дороги повинні виплачуватися високі гарантовані прибутки за рахунок внутрішніх коштів державного казначейства .

Урядова програма стимулювання притоку іноземних капіталів у приватне залізничне будівництво була чітко сформульована в одному із виступів керуючого Державним банком Є.І. Ламанського, який підкреслював, що приватна діяльність, притік іноземних капіталів та допомога від уряду – єдино можливе вирішення завдання розбудови залізниць.

Для обговорення подальших шляхів організації розбудови залізничної мережі

навесні 1865 р. створили Особливу комісію з вироблення плану та принципів залізничної політики російського уряду. До її складу входили економісти, юристи, будівельники та інженери на чолі з головою Департаменту державної економії Державної ради К.В. Чевкіним.

Вивчивши стан справ, комісія рекомендувала якомога ширше залучати іноземні приватні капітали, адже спорудження казенних залізниць вимагало від держави проведення багатомільйонних позик, які важким тягарем лягли б на плечі держави, погіршуючи і так складну економічну ситуацію. Розміщення ж за кордоном облігаційних позик приватних залізниць із державною гарантією давало можливість швидко залучити іноземне золото в країну та вберегти російську грошову систему від повного краху. Формально відокремлені від державних зовнішніх позик залізничні облігаційні позики приватних залізниць створювали новий канал для притоку іноземного капіталу.

Головною перевагою приватної системи у справі залізничного будівництва Комісія вважала швидкість спорудження ліній та шляхів. Тому для заохочення приватного капіталу у справу залізничного будівництва «необхідно направити всі грошові кошти, які є у розпорядженні уряду, на кредит»<sup>1</sup>.

Саме шляхом надання гарантованих урядом позик держава здійснювала підтримку розбудови залізничної мережі у кінці XIX ст. Гроші, які держава надавала як кредит, товариства використовували при формуванні основного капіталу. Основний капітал залізничного товариства створювався шляхом випуску акцій та облігацій, в кредитних чи металевих карбованцях або в іноземній валюті. У більшості випадків уряд брав на себе частину акцій чи облігацій, виплачуючи підприємцю необхідні кошти по мірі виконання робіт, згідно з розцінковою відомістю. Випуск додаткових облігацій понад норму, встановлену статутом, допускався тільки з дозволу уряду, при справжній потребі у нових капітальних спорудах або посиленні рухомого складу. Уряд, зазвичай, надавав акціям гарантію прибутку в 4,5–5% і погашення в 0,1–0,12% та брав на себе зобов'язання виплати встановлених відсотків з облігацій. Виплата відсотків з облігаційного капіталу під час будівництва здійснювалася із будівельного капіталу та включалася до розцінкової відомості в рахунок витрат на будівництво<sup>2</sup>.

На першому етапі розбудови залізничної мережі в Україні залізничні товариства діяли на основі акційного капіталу, а випуск облігацій був незначним і тільки доповнював акційний. Поступово питома вага облігаційного капіталу зростає. У 70-х рр. уже с капіталу товариств становили облігації, гарантовані казною. Загальна сума капіталів восьми залізниць, що діяли у 1882 році на території України, становила 336486,2 тис. крб металевих і 69298,5 тисяч карбованців кредитних. Основний і додатковий капітал цих товариств утворився через випуск акцій на 54287,8 тис. крб. металевих і 54632,9 тисяч карбованців кредитних. На початку 80-х років капітал, обчислений у металевих карбованцях, на 84,4% перебував в облігаціях і лише на 15,6% – в акціях. Про роль державних коштів в активах компаній свідчили такі дані: 22,5 млн крб в акціях і 215,6 мільйонів карбованців в облігаціях належали казні. Тільки 69,7 млн облігаційного капіталу було реалізовано товариствами, а решта – казною. Це дає можливість стверджувати, що особливістю фінансування залізничного будівництва в Російській імперії було переважання облігаційного капіталу, який надавався урядом концесіонерам на умовах строкової позики. Саме такий порядок регламентувався діючими нормативно-правовими актами зазначеного періоду. Протягом концесійного терміну

залізничні товариства були зобов'язані погасити весь одержаний в кредит облігаційний капітал у порядку, встановленому статутами та умовами випуску облігацій. У випадку безприбуткової експлуатації платежі за облігаціями, які належали уряду, записувалися в рахунок боргу урядові, так само як і позики, які товариство отримувало за гарантією. Зазвичай, облігаційний капітал складав у різні роки від 80 до 85% .

Аналіз нормативно-правових актів досліджуваного періоду дає можливість стверджувати, що в цей час облігація була одним із найпоширеніших видів цінних паперів на пред'явника та була борговим зобов'язанням позичальника (емітента облігацій) повернути кредитору (покупцю облігацій) в обумовлений термін позичену суму та виплатити повний прибуток у формі виграшу від спеціальних тиражів або через оплату купонів чи номінальної вартості облігацій під час їх погашення. Емітентом залізничних облігацій була держава та приватні залізничні акціонерні товариства, представлені крупними банками. Згідно з положеннями російського права власники облігацій не були співвласниками акціонерного капіталу, а отже, не мали права голосу на зборах акціонерів і не отримували дивіденди. Купуючи облігації, юридична чи фізична особа набувала лише статусу і права кредитора відповідного емітента облігацій .

Щоб мати можливість брати участь у фінансуванні залізничного будівництва (зокрема, для спорудження Одеської залізниці), царський уряд у 1864 р. випустив першу залізничну позику, а в 1866 р. – другу з проведенням виграшних тиражів .

Акції та облігації товариства погашалися щорічно шляхом проведення тиражу, при чому на це погашення направляли частину чистого прибутку товариства. Коли виявлялося, що чистий прибуток товариства був недостатнім для виплати поточних відсотків та погашення за гарантованими акціями чи облігаціями, або за тими й іншими разом, то суму, якої не вистачало, доплачував уряд, зараховуючи її в борг товариства.

Урядом було розроблено та прийнято низку нормативно-правових актів, якими регулювався процес фінансування спорудження залізничної мережі в Російській імперії, у тому числі на території України. Виходячи з аналізу нормативно-правових актів, які регламентували фінансову діяльність залізничних товариств під час спорудження залізниць, нами виділено чотири періоди підготовки, прийняття та застосування цих нормативно-правових актів: перший період – будівництво залізниць на кошти казни – продовжувався з 1856 р. до 1865 р.; із 1865 по 1880 рр. – період концесійного будівництва; 1880–1885 рр. – повернення до будівництва та експлуатації залізниць коштом держави; початок ХХ століття – застосування способу спорудження залізничних колій коштом приватних підприємців, який продовжувався до 1917 року.

Із другої половини 60-х – протягом 70-х рр. ХІХ ст. уряд з метою прискорення розвитку залізничної мережі здійснював політику необмеженої підтримки акціонерних залізничних товариств, застосовуючи концесійну систему спорудження залізниць. Концесійний період залізничного будівництва в Російській імперії, в тому числі на території України, продовжувався 15 років, із 1865 по 1880 рр. За цей період було видано 53 концесії на приватні залізниці довжиною 15 тис. верст. Було створено 43 акціонерних залізничних товариства з основним капіталом у 1250 млн. металевих карбованців<sup>3</sup>. Саме в цей період було сформовано кістяк залізничної мережі в Україні. Концесійний період можна поділити на п'ять етапів.

Перший етап (1865–1868 рр.) характеризується відсутністю якоїсь певної системи у видачі концесій, які носили здебільшого випадковий характер та вирізнялися великою різноманітністю за умовами, затвердженими у статутах. Як ми уже зазначали, до середини 60-х рр. XIX ст. підприємницька діяльність у сфері залізничного будівництва здійснювалася у відповідності із загальним російським акціонерним законодавством. Як правило, будівельний капітал залізничних акціонерних компаній утворювався з акційного та облігаційного капіталів, що реалізувалися як усередині країни, так і за кордоном. Його величина та порядок створення регламентувався сепаратними нормативно-правовими актами, тобто статутами залізничних товариств, які згідно з тодішнім чинним законодавством затверджувалися імператорськими указами.

У 1867 р. із метою створення постійного джерела фінансування приватного залізничного будівництва царським урядом створили спеціальний «залізничний фонд», формально відокремлений від державного бюджету.

Із коштів «залізничного фонду» казна купувала облігації, акції приватних залізниць, видавала різноманітні позики, субсидії та «допомоги» засновникам та правлінням залізничних товариств, а також виплачувала необхідні суми за державні замовлення та видавала премії металургійним підприємствам і заводам транспортного машинобудування.

Позики із «залізничного фонду» мали подвійний характер:

- короткотермінові аванси на проведення будівельних робіт, на придбання рейок за кордоном, на виплати за державні замовлення рухомого складу – до випуску акціонерними залізничними товариствами облігаційних позик;

- довготермінові – на поліпшення та розвиток приватних залізниць. Із коштів «залізничного фонду» казна купувала облігації, акції приватних залізниць, видавала різноманітні позики, субсидії та «допомоги» засновникам і правлінням залізничних товариств, а також виплачувала необхідні суми за державні замовлення та видавала премії металургійним підприємствам і заводам транспортного машинобудування.

Другий етап (1868–1870 рр.) законотворення у галузі фінансування створення мережі залізниць в Україні характеризувався припиненням казенного будівництва. За цей період в Україні не було збудовано жодної версти залізниці. Як вже зазначалося, у 1868 р. уряд зробив спробу внести зміни до нормативно-правових актів, якими регламентувалася фінансова діяльність приватних залізничних товариств. В цей період виявилось, що діючим законодавством не зовсім чітко регламентувалися взаємовідносини між залізничними товариствами та урядом. У статутах товариств були відсутні положення, які стосувалися їх обов'язків та відповідальності перед урядом, тоді як обов'язки уряду формулювалися досить детально<sup>4</sup>.

У 1869 р. приймаються зміни до правил фінансування залізничного будівництва. Ними передбачалася передача до казни всього облігаційного капіталу новостворених залізничних товариств, а із залізничного фонду видавалися концесіонеру гроші на будівництво в рахунок облігаційного капіталу. З цього часу тимчасово призупинили видачу гарантій на акціонерний капітал, який купувався на кошти залізничного фонду, якщо акції не знаходили збуту на власному ринку.

Прийняттям указу від 26 грудня 1870 р. розпочався третій етап концесійного періоду будівництва залізниць в Україні. Цим нормативно-правовим актом встановлювався новий порядок оцінки вартості залізниці. Самі ж концесії повинні були видаватися не окремим особам, а тільки акціонерним товариствам. Крім того, цей закон зобов'язував підприємців визначати вартість дороги ще до видачі

концесій шляхом розвідок, проведених безпосередньо Міністерством шляхів сполучення. Це змушувало підприємців знижувати поверстну вартість будівництва та загальну вартість дороги.

Четвертий етап концесійного періоду відноситься до 1873–1874 рр. Світова економічна криза 1873–1874 рр. змусила царський уряд зробити нові кроки у справі фінансування залізничної справи. Залізниці у цей час були єдиним каналом для залучення іноземного золота до Російської імперії. Залізничним концесіонерам надали додаткові пільги: акціонерному капіталу надавалася абсолютна урядова гарантія прибутку на акції на весь термін концесії, починаючи з моменту її видачі, а не після закінчення спорудження дороги, як це було раніше. Щоб уникнути виникнення фіктивних товариств, імператор у березні 1873 р. затвердив нові правила видачі концесій на залізниці. Вони зобов'язували Міністерство шляхів сполучення попередньо оприлюднити «височайше» затверджені статuti новостворених залізничних товариств, розцінково-фінансову та технічну відомість. За основу розрахунків вартості дороги бралися результати урядових розвідувань майбутньої лінії.

П'ятий, останній, етап із 1875 р. до 1880 р. Фактично за цей час було видано єдину концесію на Курсько-Харківсько-Азовську залізницю, спорудження якої розпочалося у 1876 р. При видачі концесії знову застосували принцип капіталістичної конкуренції шляхом торгів.

Тяжким наслідком цього періоду стала криза залізничного господарства Російської імперії, яку спричинили недоліки діючих нормативно-правових актів, якими регулювався цей процес. Це призвело спочатку до згорання залізничного будівництва, а пізніше – до повернення до казенного способу фінансування спорудження залізниць. Цей поворот у фінансовій залізничній політиці спостерігається з 1880 року – у цей час за рахунок казни будуються Катерининська та Поліська залізниці.

Досвід спорудження залізниць в Україні показав, що оптимальним варіантом розбудови залізничної мережі було поєднання приватного та державного капіталу. Це дало змогу будувати не лише магістральні, а й місцеві шляхи. За підрахунками деяких авторів, для втілення планів розширення залізничної мережі на початку ХХ ст. потрібно було збудувати 50 тис. верст залізничних колій, затративши понад 500 млн. казенних грошей. Водночас уряд починає процес викупу до казни залізниць, фінансове становище яких свідчило про банкрутство.

1. *Кислинский Н.А.* Наша железнодорожная политика по документам Комитета Министров: Историч. очерк: В 3 т. / Н.А. Кислинский; ред. Куломзин. – СПб., 1902. – Т. 2. – 325 с. 2. *Майдель Г.Х.* Общее развитие русского железнодорожного хозяйства // Промышленность и торговля. – 1808. – № 23. – С. 645–647. 3. *Головачев А.А.* История железнодорожного дела в России. – СПб., 1881. – 404 с. 4. *Георгиевский П.И.* Исторический очерк развития путей сообщения в XIX веке. – СПб.: Типограф. Ю.Н. Эрлих, 1893. – 95 с.