

# Желѣзнодорожное дѣло въ Россіи.

## Статья первая.

### *Анализъ концессионной системы.*

Жалобы на плохую постройку желѣзныхъ дорогъ, на еще худшую ихъ эксплуатацію, подтверждаемыя множествомъ отдѣльныхъ фактовъ, уже давно и все настойчивѣе раздаются въ обществѣ и въ печати и, наконецъ, вызвали назначеніе правительственной комиссіи. Комиссія, какъ видно изъ І т. ея трудовъ, не приступая еще къ

изслѣдованію на мѣстѣ, полагала, что зло поправимо при помощи нѣкоторыхъ частныхъ мѣръ, какъ напримѣръ: соединеніе нѣсколькихъ дорогъ въ большія группы, причомъ рекомендовались новыя затраты со стороны государственной казны. Но теперь, послѣ подробнаго изслѣдованія на мѣстѣ, вѣроятно убѣдилась, что зло необходимо лѣчить съ корня. Дѣйствительно, анализируя существующую систему постройки и эксплуатаціи желѣзныхъ дорогъ, легко убѣдиться, что соединеніе дорогъ въ большія группы съ новыми затратами казны, безъ измѣненія существующихъ невыгодныхъ условій постройки и эксплуатаціи, только ухудшитъ положеніе желѣзныхъ дорогъ, а слѣдовательно и государственныхъ финансовъ.

За основаніе теоретической части изслѣдованія возьмемъ одинъ изъ уставовъ недавно построенныхъ дорогъ, напримѣръ, Донецкой каменноугольной, такъ какъ въ нихъ концессионная система дошла до полнаго своего выраженія, и покажемъ, что уставы всѣхъ такъ назыв. обществъ желѣзныхъ дорогъ суть ни что иное, какъ самыя широкія довѣренности, данныя правительствомъ нѣсколькимъ частнымъ лицамъ на постройку и управленіе дорогами. Такъ по § 2 „Общество, на точномъ основаніи утвержденныхъ министерствомъ путей сообщеній техническихъ проектовъ и разцѣночной вѣдомости, обязано построить *на свой счетъ и страхъ* дорогу и снабдить оную подвижнымъ составомъ и всѣми принадлежностями эксплуатаціи“. Тоже самое повторяется въ § 10, по которому общество обязано, во время эксплуата-



цій, производить всѣ дополнительные работы и поставки, вызванные потребностями движения, на свой счет и страх. Въ обыденной жизни слова: „за свой счет и страх“ такъ ясны, что, при возникновении какого-либо процесса, не требуютъ никакихъ разъяснений. Дѣйствительно, если кто-либо, по договору, возьметъ на себя работы или поставки „на свой счет и страх“, то, значитъ, онъ обязуется вести дѣло, въ теченіи нѣкотораго времени, исключительно на свои средства, а по казеннымъ подрядамъ внести кромѣ того еще залога не менѣе 10% стоимости подряда, съ тѣмъ, что по мѣрѣ производства работъ или поставокъ, ему уплачивается известная часть стоимости, съ удержаніемъ не менѣе 10% въ обезпеченіе дальнѣйшихъ работъ, по окончаніи которыхъ дѣлается или окончательный расчетъ или представляется право эксплуатировать предпріятіе въ теченіе известнаго числа лѣтъ, но безъ всякой отвѣтственности или гарантіи со стороны контрагента за выгоды эксплуатации. Напротивъ того, обыкновенно въ договорахъ помѣщается неустойка за невыполненіе предпріятія. Между тѣмъ по желѣзно-дорожн. уставамъ и по принятому способу выбора концессіонеровъ по непосредственному усмотрѣнію министровъ путей сообщеній и финансовъ, наши концессіонеры разсматриваются, какъ особо довѣренныя лица и, вѣроятно, потому параграфы 2 и 10 разъяснены §§ 32, 34, 35, 36, 66, 67, 68 и 69 въ томъ смыслѣ, что всѣ остатки отъ постройки и эксплуатации и распоряженіе казенными деньгами принадлежатъ такъ назыв. обществу, т. е. концессіонеру и его компаньонамъ; платежъ же всѣхъ недочетовъ и растратъ возлагается на казну въ видѣ дополнительныхъ займовъ и приплатъ по гарантіи. Дѣйствительно, § 32-мъ доходъ въ 5% и погашеніе гарантируется правительствомъ т. е. другими словами, концессіонеру дѣлается заемъ въ нѣсколько десятковъ милліоновъ. Чтобы еще болѣе облегчить эту операцію, § 35-мъ „по облигаціямъ, выпущеннымъ въ счетъ первоначальнаго основнаго капитала, правительство выдаетъ обществу деньгами по 96 р. за каждые 100 р. нарицательныхъ“. Это означаетъ, что частному лицу, не представляющему никакихъ гарантій, только по особому довѣрію, дѣлается заемъ на условіяхъ болѣе выгодныхъ сравнительно съ прямыми правительственными займами, какъ напримѣръ восточные, гдѣ правительство получило всего 90 р. за 100 р. § 34-мъ подтверждается гарантія наименьшаго чистаго дохода съ акціонернаго капитала въ 5% и погашеніе. Такъ какъ акціонерный капиталъ составляетъ  $\frac{1}{4}$  всего строительнаго, остатки же отъ постройки, не записываемые по книгамъ общества, какъ бы слѣдовало по смыслу § 4-го (строительный капиталъ не подлежитъ измѣненію даже и въ слу-

чай уменьшенія работъ), по поступающіе прямо въ карманъ концессіонеровъ никогда не бываютъ менѣе  $\frac{1}{4}$  строительнаго капитала, то такой гарантіей концессіонеру представляется возможность реализовать рубль за рубль весь остатокъ. Такимъ образомъ, не затративъ ни одной собственной копейки, но оставивъ всѣ акціи у себя, концессіонеръ забираетъ все управленіе дорогой и кромѣ того получаетъ 5% дохода на свои акціи, хотя бы эксплуатация не только не давала прибыли, но даже не выручала расходовъ. Если бы остатокъ поступалъ, какъ слѣдуетъ по смыслу § 4 въ кассы обществъ, что составило бы значительный запасный капиталъ, то правительству, по крайней мѣрѣ, не пришлось бы снова тратить сотни милліоновъ на исправленіе разореній, произведенныхъ концессіонерами.

По § 10 общество обязано, при развитіи движенія, устроить на свой счетъ полустанціи, добавить подвижной составъ и даже уложить второй путь. Но такъ какъ общество своихъ денегъ не имѣетъ, ибо остатки отъ постройки правленіе отдаетъ концессіонеру, а ежегодное отчисленіе по § 41-му въ запасный капиталъ  $\frac{1}{3}$ % со всего строительнаго (и то, когда дорога выручитъ чистаго дохода болѣе 5% гарантированныхъ) составить, даже при оцѣнкѣ версты въ 60 т. руб., всего 200 р. ежегодно на версту, чего, очевидно, недостаточно даже на перемѣну стѣнншихъ шпалей, — то § 33-мъ уничтожается значеніе § 10; и обществу представляется право дополнительнаго выпуска облигацій. Такимъ образомъ, приходится дѣлать новый заемъ, отъ котораго остатокъ по меньшей мѣрѣ процентовъ въ 25 снова попадаетъ къ концессіонеру, потому что стоимость всѣхъ дополнительныхъ работъ и оборудованій показывается не дѣйствительная, какъ это слѣдовало, если бы общество было настоящимъ, а не фиктивнымъ хозяиномъ дороги, а по особо составленнымъ разцѣнкамъ. Разность между дѣйствительной стоимостью и смѣтнымъ назначеніемъ поступаетъ въ карманъ концессіонера, который, получая 5% гарантію на дополнительные облигаціи, ничѣмъ при этомъ не рискуетъ. Какъ составляются такія разцѣнки видно изъ недавняго примѣра югозападныхъ дорогъ. Правленіе хлопочетъ о гарантированномъ займѣ въ 50 милліоновъ, якобы для улучшенія перевозочной способности дороги и, между прочимъ, на постройку второго пути отъ Кіева до Казятина и представило смѣту на 3,900,000 р., когда въ дѣйствительности стоимость всѣхъ работъ, показанныхъ по смѣтѣ, не превзойдетъ 2,200,000 р. с.

Приведенныя двѣ цифры, если даже допустить, что количество работъ обозначено вѣрно, показываютъ безъ всякихъ дальнѣйшихъ разсужденій, что значить для казны концессіонный способъ дополнительныхъ работъ.

Что такъ назыв. общество не есть дѣйствительный, а фиктивный хозяинъ предпріятія, которому рѣшительно все равно, какова бы ни была будущность жел. дор., подтверждается далѣе еще слѣдующими соображеніями. Если нѣсколько частныхъ лицъ, подъ названіемъ товарищества, устраиваютъ какое-либо коммерческое дѣло на продолжительное время (дороги по уставамъ могутъ эксплуатироваться обществами въ продолженіи 81 года), то главнѣйшая ихъ забота не оставить предпріятіе безъ оборотнаго капитала. Слѣд., если отъ суммы, назначенной на первоначальное устройство, получится остатокъ, то изъ него, по меньшей мѣрѣ, 50% отчисляются въ оборотный и запасный капиталы, безусловно необходимые для обезпеченія будущности предпріятія. Но не такъ поступаютъ концессіонеры. Хотя въ § 4 и сказано: „строительный капиталъ не подлежитъ измѣненію и въ случаѣ какихъ-либо измѣненій количества работъ и принадлежностей, определенныхъ техническими условіями и проектами“, т. е. другими словами весь остатокъ долженъ записываться въ капиталъ общества, но, къ несчастью, вслѣдствіе ли отсутствія контроля, или вслѣдствіе злоупотребленій, не было кажется еще ни одного примѣра, чтобы таковой остатокъ показывался правленіемъ по книгамъ общества. Между тѣмъ, правительство платитъ 5% гарантіи и погашеніе на весь строительный капиталъ т. е. и на суммы, растроченныя правленіями; оборотнаго же капитала или вовсе не существуетъ, или же показывается только включенный въ предварительную разцѣночную вѣдомость, т. е. принадлежащій правительству, а не обществу, именуящему себя хозяиномъ дороги.

Параграфомъ 33-мъ предоставляется еще важное преимущество концессіонеру: для дополнительныхъ работъ выпускаются облигаціи, а не акціи. Правило это установлено, очевидно, съ тою цѣлью, чтобы правительство, реализируя дополнительный заемъ и имѣя возможность оставить за собой всѣ дополнительные акціи, не получило, такимъ образомъ, преобладающаго голоса въ такъ называемыхъ общихъ собраніяхъ, а слѣд. и въ правленіи и значительной доли прибылей, если дорога окажется доходной. При выпускѣ же облигацій дорога остается въ распоряженіи концессіонера, всѣ же убытки достаются на долю казны.

По § 66 для концессіонера нѣтъ ни малѣйшаго риска, хотя бы онъ былъ круглый невѣжда въ дѣлѣ, взявшись за постройку какой бы то ни было дороги, потому что, въ случаѣ его неспособности докончить постройку хотя кое-какъ, „окончательную оцѣнку работъ, произведенныхъ концессіонеромъ и обязательную для правительства, составляетъ комиссія экспертовъ, выбранныхъ по ровну концессіонеромъ и правительствомъ“.

Каждый пойметъ, что эксперты, на-

значенные первымъ, единогласно высказутся за него и, слѣд., достаточно одному правительственному эксперту присоединиться къ мнѣнію первыхъ, чтобы оцѣнка оказалась слишкомъ выгодной для концессіонера и непомерно убыточной для казны. Такимъ образомъ, концессіонеръ за невыполненіе порученія не только не заплатитъ неустойки или убытковъ, а, напротивъ того, получитъ еще прибыль, разныя же недодѣлки, принятія по цѣнамъ разцѣночной вѣдомости, обойдутся казѣ потомъ дороже, напримѣръ, кубъ земляной работы по досыпкѣ насыпей или вывозкѣ нижнихъ слоевъ болшихъ выемокъ. Досыпка балласта во время эксплуатации значительно дороже, чѣмъ при конструкціи, такъ какъ развозка затрудняется правильнымъ движеніемъ поѣздовъ, додѣлки гражданскихъ зданій тоже и, наконецъ, концессіонеръ, задумавшій не докончить дорогу, срабатываетъ только то, что ему по разцѣночнымъ вѣдомостямъ выгодно.

Параграфъ 67-й, говорящій о таковой же оцѣнкѣ экспертами, въ случаѣ отобранія правительствомъ дороги, по причинѣ дурной эксплуатации, предоставляетъ правительству право взыскать всю ту сумму, на какую уменьшилась стоимость дороги отъ дурной эксплуатации. Но является вопросъ: на сколько фиктивные общества состоятельны къ уплатѣ? По § 67-му все, что причтется правительству, уплачивается: 1) „изъ залоговъ, если таковы окажутся въ распоряженіи правительства“. Но по § 36 залогъ, внесенный концессіонеромъ всего въ размѣрѣ 3% возвращается по признаніи дороги вполне оконченной и, слѣд., во время эксплуатации этого залога не существуетъ; 2) „или изъ запаснаго капитала общества“. Но, очевидно, дорога бездоходная или дурно эксплуатируемая, т. е. не выручающая полной гарантіи, не можетъ имѣть собственнаго запаснаго капитала, а напротивъ, будетъ должна нѣсколько милліоновъ правительству. Слѣдовательно, такъ какъ постройка и эксплуатация дорогъ сдавались отдѣльнымъ лицамъ подъ именемъ концессіонеровъ или учредителей, а не фиктивныхъ обществъ, основанныхъ концессіонерами уже послѣ полученія права на постройку, и о безвозвратной пропажѣ казенныхъ долговъ т. е. 400 мил. серьезно и говорить нельзя, то, при отобраніи дорогъ, правительству не остается на выборъ ничего иного, какъ пополнить долги имуществомъ концессіонеровъ и за тѣмъ недостающее — акціями. Такой способъ прямо вытекаетъ изъ духа уставовъ, представляющихъ только полныя довѣренности, выданныя правительствомъ частнымъ лицамъ. По общимъ же законамъ, повѣренный отвѣчаетъ предъ довѣрителемъ за весь принесенный вредъ и убытки независимо отъ возвращенія занятаго. А какъ независимо отъ общаго закона, въ уставѣ опредѣленно говорится объ обязанности



общества, образованіе и управленіе дѣлами котораго предоставлено концессионеру, заплатить всѣ долги казнѣ, то невозможно серьезно оспаривать законность взысканій долговъ, прежде всего, съ концессионеровъ.

Закончивъ разборъ существенныхъ параграфовъ устава, относящихся до постройки, перейдемъ къ частямъ устава, опредѣляющимъ полномочія концессионеровъ по управленію дорогами и контроль надъ ихъ дѣйствіями. Пользуясь §§ 52—59 концессионеръ имѣетъ полную возможность, чрезъ правленія, имъ же выбранныя на такъ называемыхъ общихъ собраніяхъ, назначать и увольнять всѣхъ служащихъ по управленію, начиная съ главнаго инженера и управляющаго. Слѣдовательно, ожидать, съ этой стороны, какого-либо противодѣйствія дурной постройкѣ или эксплуатаціи нѣтъ рѣшительно никакого основанія, и практика вполнѣ это подтверждаетъ. Остается, затѣмъ, контроль правительственный, ввѣренный, по § 54 и § 57, двумъ директорамъ. По § 65 директора эти пользуются, въ правленіяхъ, только голосомъ совѣщательнымъ, и всѣ ихъ протесты по постановленіямъ правленій, касающимся выгодъ обществъ, т. е., денежной стороны постройки или эксплуатаціи, поступаютъ на окончательное разрѣшеніе ближайшаго очередного или экстреннаго общаго собранія. Другими словами, если концессионеры подъ маской правленій, станутъ дѣйствовать въ убытокъ дорогъ и въ пользу себѣ, то директорамъ отъ правительства представляется право жаловаться общимъ собраніемъ, т. е., тѣмъ же концессионерамъ, которыя, какъ можно надѣяться, сами себя оправдаютъ. Еще по § 65, на мѣстѣ работъ или управленія дороги, представляется весьма ограниченное и неопредѣленное право контроля мѣстной инспекціи, безо всякаго вмѣшательства въ контроль доходовъ и расходовъ и даже безъ права поддержки и защиты полезныхъ для дороги служащихъ. Въ послѣднее время при полной невозможности отстоять продѣлки разныхъ дѣльцовъ выдвинута, къ сожалѣнію, даже въ печати, система оправданія всякихъ скверныхъ продѣлокъ съ казною тѣмъ, что, дескать, во всемъ виноваты лица правительственнаго контроля. При этомъ умалчиваютъ о томъ, что расхищеніе есть во всякомъ случаѣ преступленіе, тѣмъ болѣе, если оно совершается лицами, которымъ оказано особое довѣріе, какъ, напримѣръ, концессионерами. Не обращается вниманія на то, что если бы среди служащихъ по инспекціи или иному контролю и встрѣтились люди, энергичные въ защитѣ казенныхъ интересовъ, то тѣ же гешефтмейстеры не остановятся ни передъ какими средствами, чтобы избавиться отъ нихъ. Впрочемъ, къ этому не встрѣчается особаго затрудненія, такъ какъ служащіе по инспекціи вполнѣ зависятъ отъ административнаго усмотрѣнія, что, разумѣется, противорѣчитъ самому элементарному условію правильнаго контроля.

По § 61, общее собраніе выбираетъ членовъ правленія, контролируетъ дѣйствія послѣдняго, слѣдовательно, есть установленіе высшее въ порядкѣ управленія дорогъ. Поэтому одинъ пунктъ § 64, ограничивающій занятія общаго собранія только вопросами, предложенными правленіемъ, и не позволяющій акціонерамъ вносить предложенія помимо правленія, кажется страннымъ. Такое правило будетъ понятно только тогда, если припомнимъ, что хотя почти всѣ акціи, какъ остатокъ отъ постройки, присваиваются концессионерами и его сотрудниками, но можетъ случиться, что часть акцій попадетъ въ руки людей, не расположенныхъ къ концессионнымъ продѣлкамъ. Такіе люди, оставаясь въ ничтожномъ меньшинствѣ, разумѣется, не могутъ измѣнить *такъ называемыхъ „единогласныхъ постановленій собраній“*, составленныхъ изъ подставныхъ акціонеровъ, но за то возбуждая вопросы и пренія, могутъ обнаружить дѣйствія подробно поименованныя въ уложеніи о наказаніяхъ. Резюмируя сущность устава, мы должны сказать, что довѣритель не можетъ снабдить своего повѣреннаго болѣе широкими полномочіями, и согласіе со стороны министерства путей сообщенія и финансовъ на такія условія можно объяснить только тѣмъ, что постройку и эксплуатацію имѣлось въ виду отдавать особо довѣреннымъ лицамъ, выбираемымъ по усмотрѣнію означенныхъ министерствъ. Теперь, когда многолѣтній опытъ показалъ, какъ убыточно для государства воспользовались концессионеры оказаннымъ имъ довѣріемъ, и правительство, чрезъ всестороннее изслѣдованіе, убѣдилось, какъ опасна и вредна концессионная система, едва ли можно колебаться передъ окончательной ликвидаціей ея и строгимъ примѣненіемъ закона для взысканія съ концессионеровъ задолженныхъ и растраченныхъ ими суммъ.

Инженеръ А. Ф. Якубенко.

(Продолженіе въ слѣдующемъ №).