

РЕФОРМИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ЖЕЛЕЗНЫМИ ДОРОГАМИ РОССИИ В 80-х ГОДАХ XIX ВЕКА

В. Н. Фурсов, А. Н. Тестов

Воронежский государственный педагогический университет

Поступила в редакцию 10 июля 2018 г.

Аннотация: рассматриваются вопросы реформирования управления железными дорогами России, в ходе которого в составе Министерства путей сообщения было образовано еще одно центральное учреждение – Временное управление казенных железных дорог. Анализ начального этапа его деятельности, в период руководства К. Н. Посыета транспортным ведомством страны, позволяет утверждать о том, что, несмотря на отсутствие статуса постоянно действующего учреждения, Временное управление, вполне справляясь с решением сложных задач по формированию и дальнейшему развитию государственного сектора российских железных дорог, подтвердило целесообразность и своевременность проведенной реформы.

Ключевые слова: Министерство путей сообщения, Комитет министров, К. Н. Посыет, реформирование, Временное управление казенных железных дорог, деятельность этого центрального учреждения.

Abstract: the article considers the issues of reforming the management of Railways of Russia, during which another Central institution – the Temporary Department of state Railways was formed within the Ministry of Railways. The reasons for the need to establish this administrative collegial body were clarified. Analysis of the initial stage of its activities during the leadership of K. N. Posyet according to the transport Department of the country, despite the lack of the status of a permanent institution, the Interim management, coping with the complex tasks of the formation and further development of the public sector of the Russian Railways, confirmed the feasibility and timeliness of the reform.

Key words: Ministry of Railways, Committee of Ministers, K. N. Posyet, reforming, Temporary management of the state Railways, activity of this Central institution.

Проведение структурной реформы федерального железнодорожного транспорта России в современных условиях не привело к ожидаемым результатам, поэтому актуальным представляется изучение отечественного опыта реформирования управления этой важной отраслью страны. Избранная тема имеет большое научно-практическое значение, определяемое необходимостью объективного исторического анализа одной из успешно проведенных в дореволюционный период железнодорожных реформ с выяснением назревших проблем и, главное, позитивных итогов.

В историко-экономической литературе, несмотря на множество публикаций по железнодорожной тематике исследуемого периода, данная проблема недостаточно изучена. В этой связи большой интерес представляют научные труды [1–3], в которых при освещении различных вопросов истории железнодорожного транспорта России поверхностно рассматриваются и некоторые аспекты избранной темы.

Цель статьи – изучение истории реформирования управления железнодорожным транспортом с акцентированием внимания на учреждении и деятельности

в 1880-х гг. Временного управления казенных железных дорог. Привлечение опубликованных, но малоизученных источников [4–6], а также архивных материалов [7–10], содержащих достоверную и ценную информацию, позволило провести детальный анализ причин, обусловивших необходимость проведения железнодорожной реформы, сущность которой заключалась в изменении структуры управления железнодорожным транспортом России в целях нормализации его работы.

В течение десятилетнего периода, с 1870 по 1880 г., вследствие утвердившегося в России мнения, разделяемого и правительством, о невыгодности казенной постройки, строительство и эксплуатацию железных дорог в нашей стране осуществляли многочисленные акционерные общества. В эти годы казна не участвовала в железнодорожном строительстве, предоставив его частным предпринимателям [11, с. 36]. Исключение представляла лишь одна казенная узкоколейная 57-верстная Ливенская линия, пролежавшая по Орловской губернии, от г. Ливны до ст. Верховье, и предназначавшаяся для доставки хлебных грузов к Орловско-Грязской железной дороге. Ее открытие состоялось 17 апреля 1871 г. [12, с. 51].

В целом к 1 января 1870 г. эксплуатационная длина всех российских железных дорог составила

7652 версты, а к 1 января 1875 г. – 16 964 версты [4, с. 37]. По данным отчета Государственного контроля, нарицательный капитал всех акционерных обществ эксплуатируемых и строившихся в 1874 г. железных дорог составил 1 млрд 320 млн руб., из числа которых лишь 1/5 часть не пользовалась правительственной гарантией. По остальной же сумме правительством был гарантирован ежегодный в основном 5-процентный чистый доход. Общий долг железнодорожных обществ казне, ежегодно возрас-тавший в среднем на 32 млн руб., к 1 января 1875 г. составил 271 642 802 руб. [13, с. 55–56]. К концу того же года эта задолженность увеличилась до 325 млн руб. [14, с. 64].

Одной из последних выстроенных в конце 1870-х гг. железных дорог являлась 476-верстная Донецкая линия, способствовавшая усиленной разработке, быстрой и дешевой перевозке каменного угля [7, л. 12]. Концессию на ее постройку и эксплуатацию 4 февраля 1876 г. получил С. И. Мамонтов, а 12 апреля того же года состоялось учреждение акционерного общества [5, с. 6]. 1 декабря 1878 г. основные участки трассы были сданы в эксплуатацию. Открытие последнего 12-верстного участка Криничная-Ясиноватая, являвшегося соединительной ветвью с Константиновской железной дорогой, состоялось 27 октября 1879 г. [15, с. 1].

В начале 1880 г. сеть железных дорог России с учетом мелких ветвей составила 22 229 верст [4, с. 36–37]. В этот период на всех железных дорогах страны имелось 5357 паровозов и 112 312 вагонов [там же, с. 49]. Паровозостроением тогда занимались в основном на 5 заводах. Разнотипность паровозного парка резко ухудшала эксплуатацию и ремонт подвижного состава, быстрая изнашиваемость которого сочеталась с плохим оборудованием паровозных депо на линиях [1, с. 140–142].

Зачастую провозная способность не соответствовала потребностям движения, случалось и такое, что всего через несколько лет после открытия уже требовался капитальный ремонт, вследствие того, что акционерные общества, капиталы которых были гарантированы правительством, не прилагали особых усилий к поддержанию дорог в надлежащем порядке [16, с. 585].

Неурожай 1880 г. и вышеуказанные негативные обстоятельства послужили основанием для принятия правительственного решения о возвращении к практике государственного финансирования железнодорожного строительства. В соответствии с Высочайше утвержденным 29 октября 1880 г. положением Комитета министров, для решения проблем по оказанию помощи пострадавшим от неурожая южным и некоторым поволжским губерниям было образовано Особое Присутствие по продовольственной части.

В его состав входили министры: внутренних дел – М. Т. Лорис-Меликов, финансов – А. А. Абаза, путей сообщения – К. Н. Посьет и управляющий Министерством государственных имуществ – статс-секретарь, князь А. А. Ливен [17, с. 315].

На состоявшемся 3 декабря 1880 г. заседании Особого Присутствия было принято решение о возведении Западно-Донецкой (Криворожской) и Баскунчакской железных дорог при содействии казны посредством исключительно нуждавшегося местного населения. И хотя способ их сооружения еще не был определен, целевое выделение государственных средств свидетельствовало о возможности применения казенной системы постройки.

Осенью 1880 г. также решался вопрос о проведении рельсового пути между Екатеринбургом и Тюменью. По предварительным данным длина главной линии с учетом ветви к пристани на реке Туре составила 312 верст [8, л. 99]. Несмотря на стремление многих частных предпринимателей получить концессию на строительство этой линии, министру путей сообщения К. Н. Посьету удалось убедить членов Комитета министров в необходимости ее проведения за счет государственных средств [9, л. 9].

Для разработки положения о постройке данного железнодорожного участка, которым должен руководствоваться в своей деятельности проектируемый распорядительный орган, при Министерстве путей сообщения было учреждено Особое совещание из представителей министерств: путей сообщения, финансов и Государственного контроля под председательством товарища министра путей сообщения А. Я. фон Гюббенета [18, с. 3–4]. После того как стало известно, что до сооружения Екатеринбургско-Тюменской линии планируется проведение Криворожской и Баскунчакской железных дорог, Особым совещанием было принято решение о применении разработанного им положения на этих дорогах [19, с. 240].

6 февраля 1881 г. император Александр II утвердил положение Комитета министров о разрешении строительства Криворожской и Баскунчакской железных дорог непосредственным распоряжением казны [20, л. 4]. Для руководства строительством при Министерстве путей сообщения было образовано особое Временное управление [21, л. 2]. Решение Комитета министров о принятии проекта положения о Временном управлении по постройке Криворожской и Баскунчакской железных дорог было утверждено 20 февраля 1881 г. [22, с. 3–5]. Согласно состоявшему из 17 пунктов положению их постройка производилась под руководством министра путей сообщения, действующего посредством Временного управления (п. 1) [10, л. 127]. Временное управление возглавляла коллегия в составе председателя, четырех членов от

Министерства путей сообщения и по одному – от Министерств финансов и внутренних дел. При необходимости приглашался на правах члена уполномоченный от Министерства государственных имуществ (п. 3) [23, л. 5]. Во Временном управлении имелись канцелярия и Технический отдел, а в его ведении – начальники работ с подведомственным персоналом (п. 4). Председатель Временного управления назначался императором по представлению министра путей сообщения, а члены – подлежащими министрами. Начальники работ назначались министром путей сообщения по представлению председателя (п. 5) [10, л. 127 об]. Для ревизии операций по постройке Криворожской и Баскунчакской железных дорог учреждался особый местный контроль (п. 13) [24, с. 11]. Как видно, основу казенной системы постройки составили, прежде всего, правильная постановка работ и организация фактического контроля. Заметим, что техническое достоинство казенных сооружений сомнений не вызывало никогда.

К концу февраля 1881 г. был сформирован из 17 человек постоянный кадровый состав Временного управления. Начальником Технического отдела Временного управления стал В. М. Верховский, делопроизводителем – Н. П. Зволинский [21, л. 36].

Руководством к действию Временного управления по постройке Криворожской и Баскунчакской железных дорог служила инструкция, утвержденная 11 июля 1881 г. министром путей сообщения по согласованию с министрами внутренних дел, финансов и государственным контролером [2, с. 13]. Тем же порядком была утверждена инструкция и начальникам работ [25, с. 2]. 18 февраля 1882 г. Криворожская железная дорога по указу императора Александра III была переименована в Екатерининскую в память императрицы Екатерины II, в царствование которой к России был присоединен Новороссийский край [26, с. 27]. Наряду с проведением казенных Екатерининской и Баскунчакской железных дорог решались вопросы и по сооружению других запланированных казенных железнодорожных линий.

Между тем неудовлетворительная экономическая деятельность большинства железнодорожных акционерных обществ, вызывавшая значительные расходы казны на выплату гарантированного дохода акционерам и даже на покрытие эксплуатационных расходов, заставила российское правительство обратиться не только к государственной системе строительства, но и казенной эксплуатации железных дорог. В данной связи необходимость в реформировании управления железными дорогами стала вполне очевидной. Одной из приоритетных задач являлось огосударствление частных, наиболее убыточных железных дорог в казну. Вследствие предстоявшего поступления выкупаемых у акционерных обществ

частных железных дорог в государственное управление в Министерстве путей сообщения были разработаны правила эксплуатации Харьково-Николаевской железной дороги и проект организации управления казенными железными дорогами. Этот проект был рассмотрен в Особой комиссии при Департаменте железных дорог Министерства путей сообщения с участием представителей Министерства финансов и Государственного контроля, а затем в Особом совещании под председательством товарища министра путей сообщения А. Я. фон Гюббенета [27, с. 3–4]. На состоявшемся 17 августа 1882 г. заседании данный проект был подвергнут всестороннему и скрупулезному рассмотрению. Практически во все пять его пунктов были внесены необходимые поправки. Составленный Особым совещанием журнал был передан на заключение министра финансов и государственного контролера [6, с. 1–14].

6 сентября 1882 г. министр путей сообщения К. Н. Посьет представил на обсуждение Комитета министров записку № 2199 о передаче заведования эксплуатацией казенных железных дорог во Временное управление по постройке Екатерининской и Баскунчакской железных дорог, в которой содержался и проект организации их управления [28, л. 11]. 15 октября 1882 г. император Александр III утвердил проект Временного положения по заведованию эксплуатацией казенных железных дорог [28]. Согласно состоявшему из 11 пунктов положению, Временное управление по постройке Криворожской и Баскунчакской железных дорог было переименовано во Временное управление казенных железных дорог (п. 1) с соответствующим увеличением численного состава – двумя членами от Министерства путей сообщения (п. 2). Правила счетоводства и отчетности по эксплуатации казенных железных дорог должны составляться Временным управлением с последующим утверждением министром путей сообщения по соглашению с министром финансов и государственным контролером (п. 9), которым также необходимо представлять годовые отчеты по эксплуатации железных дорог (п. 11) [22, с. 8]. Все действия учреждений, заведовавших их постройкой и эксплуатацией, подлежали ревизии Государственного контроля, которому, кроме его общих прав и обязанностей, предоставлялось, не касаясь технических вопросов, право предварительной ревизии отпуска сумм [30, л. 202].

К ведению Временного управления были отнесены все вопросы, связанные с сооружением и эксплуатацией казенных железных дорог, а также выкупленных в казну частных железнодорожных линий. Права и обязанности Временного управления, а также его отношение к местным управлениям казенных дорог определялись особой инструкцией, утвержденной 16 марта 1883 г. министром путей со-

общения, временно, до разработки проекта общей организации управления казенных дорог с дальнейшим рассмотрением в Государственном совете и окончательным утверждением в установленном порядке [25, с. 3].

Следует отметить, что Временное управление казенных железных дорог имело очень большие права. Уже на опубликованный проект организации управления казенными железными дорогами в печати появилось много критических отзывов по поводу чрезмерных прав, предоставляемых этому новому органу центрального аппарата Министерства путей сообщения. По мнению крупного ученого-экономиста, публициста и видного общественного деятеля А. И. Чупрова, «отделяя текущие дела от общего заведывания рельсовыми путями и поручая первые местным управлениям, а последние центральному управлению казенными железными дорогами, проект в настоящем его виде слишком, по-видимому, расширяет деятельность последнего на счет первых. Так, общее управление заведует делами административными, техническими и хозяйственно-специальными. Ему же предоставляется право производить все расходы, как вызываемые эксплуатацией вообще, так и по личному составу управления. Если таковы права центрального органа, то что же остается на долю местных управлений?» [3, с. 116–117].

Тем не менее уже на начальном этапе своей деятельности Временному управлению удалось решить целый ряд сложнейших задач по формированию и дальнейшему развитию государственного сектора российских железных дорог. В первом отчетном 1883 г. Временное управление заведовало эксплуатацией пяти казенных железных дорог общей протяженностью 1455 верст [27, с. 6]. Кроме того, находившееся в его ведении строительство казенных железных дорог и прием в государственное управление частных железнодорожных линий позволили этому распорядительному коллегиальному учреждению вскоре стать равнозначным Департаменту железных дорог Министерства путей сообщения.

Вследствие частых служебных командировок председателя Временного управления К. Г. Шернвалья ему был назначен постоянный помощник. С 23 февраля 1883 г. вице-председателем Временного управления стал В. В. Салов.

Для достижения успешной работы казенных железных дорог во Временном управлении уже в первый отчетный год приступили к решению топливных, тарифных и других важных вопросов. В целом за 1883 г. состоялось 169 заседаний по рассмотрению вопросов, связанных с эксплуатацией казенных железных дорог, результатом которых стали 2735 журнальных постановлений. Из них 238 поступило на утверждение министра путей сообщения. Также

1702 журнальных постановления было принято в результате рассмотрения вопросов по постройке ведомственных железных дорог.

В этом первом отчетном году входящая и исходящая корреспонденция исчислялась тысячами различных бумаг. Число входящих, т. е. полученных Временным управлением, бумаг, касавшихся эксплуатации железных дорог, составило 8928, исходящих, т. е. отправленных из этого учреждения, – 8987. По постройке казенных железных дорог – 3594 и 5008 соответственно. Кроме того, во Временном управлении по вопросам эксплуатации было заведено 837 дел, распределившихся следующим образом: по канцелярии – 316, эксплуатационному отделению – 236, бухгалтерии – 90 и Техническому отделу – 195 [там же, с. 12–13].

В 1884 г. разработку положения об общей организации управления казенными железными дорогами не удалось завершить из-за необходимости согласования проектируемых правил с всесторонне рассматриваемыми в то время в Государственном совете проектом «Общего Устава Российских железных дорог» и положением о казенных заготовлениях. По докладом министра путей сообщения К. Н. Посьета от 6 июня и 21 декабря 1884 г. непосредственно императору Александру III, в которых обосновывалась преждевременность представления о положении организации управления казенными железными дорогами, «последовало Высочайшее Его Императорского Величества соизволение на отсрочку представления в установленном порядке на утверждение данного проекта до 1 октября 1885 г.» [12, с. 3].

В отчетном 1885 г. Временное управление руководило строительством казенных железных дорог общей протяженностью 1558 верст и эксплуатацией уже восьми линий, в целом составивших 2909 верст [31, с. 1]. Разработанный в конце 1885 г. во Временном управлении проект положения об управлении казенными железными дорогами был передан К. Н. Посьету, который счел необходимым подвергнуть его подробному обсуждению в Особом совещании, состоявшем из высших чинов Министерства путей сообщения. После неоднократно проведенных под председательством министра путей сообщения заседаний этого совещания в феврале 1886 г. проект был внесен К. Н. Посьетом «на уважение Государственного совета» [там же, с. 3].

В 1887 г., вследствие того, что внесенный в Государственный совет проект организации постоянного управления казенными железными дорогами еще не был рассмотрен, Временное управление казенных железных дорог продолжало свою деятельность, руководствуясь теми же положениями и инструкциями, как и в предшествующие годы [32, с. 1]. В целях улучшения эксплуатации казенных железных дорог

в отчетном 1887 г. предпринимались различные соответствующие меры, производились необходимые изменения и в тарифах казенных железных дорог, в том числе на хлебные грузы, сахар, соль и другие виды продукции [там же, с. 8–13]. По данным отчета Временного управления, к 1 января 1889 г. государственный сектор российских железных дорог достиг 5436 верст, увеличившись по сравнению с 1888 г. на 2491 версту [33, с. 1–9].

Так, многолетняя и эффективная деятельность этого административного коллегиального органа Министерства путей сообщения по внедрению государственной системы строительства и эксплуатации российских железных дорог, получившего в 1892 г. статус постоянно действующего учреждения с переименованием в Управление казенных железных дорог, подтвердила правильность и дальновидность принятого правительственного решения о необходимости реформирования управления железнодорожным транспортом России, которое и было успешно проведено в 80-х гг. XIX в.

ЛИТЕРАТУРА

1. Соловьева А. М. Железнодорожный транспорт России во второй половине XIX в. / А. М. Соловьева. – М. : Наука, 1975. – 315 с.
2. Тестов В. Н. Строительство и эксплуатация российских железных дорог экономического значения в эпоху императора Александра III (1881–1894) : монография / В. Н. Тестов. – Воронеж : Воронежский ЦНТИ – филиал ФГУ «РЭА Минэнерго России», 2011. – 204 с.
3. Чупров А. И. Из прошлого русских железных дорог / А. И. Чупров. – М. : Типо-литогр. Т-ва И. Н. Кушнерев и К^о, 1909. – 304 с.
4. Всеподданнейший отчет по Ведомству путей сообщения за 25 лет с 19 февраля 1855 по 19 февраля 1880 г. – СПб. : Тип МПС, 1880. – 91 с.
5. Статистический сборник Министерства путей сообщения. Вып. 2. Сведения о железных, водяных и шоссейных путях сообщения за 1875 и 1876 гг. – СПб. : Тип. МПС, 1878. – 20 с.
6. Журнал Особого Совещания об организации управления казенными железными дорогами. – СПб. : Тип. В. Ерофеева, 1891. – 14 с.
7. Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). – Ф. 560. – Оп. 21. – Д. 276.
8. РГИА. – Ф. 265. – Оп. 1. – Д. 216.
9. РГИА. – Ф. 1642. – Оп. 1. – Д. 187.
10. РГИА. – Ф. 268. – Оп. 1. – Д. 1647.
11. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 : в 4 т. Т. 3. Центральные государственные учреждения. – СПб. : Наука, 2002. – 228 с.
12. Отчет Временного Управления казенных железных дорог за 1884 г. – СПб. : Тип. МПС (А. Бенке), 1885. – 146 с.
13. Всеподданнейший отчет Государственного контролера за 1875 г. – СПб. : Тип. Второго Отделения собственной Е. И. В. Канцелярии, 1876. – 117 с.
14. Всеподданнейший отчет Государственного контролера за 1876 г. – СПб. : Тип. Второго Отделения собственной Е. И. В. Канцелярии, 1877. – 137 с.
15. Отчет правления общества Донецкой каменноугольной железной дороги за 1879 г. – М. : Тип. А. И. Мамонтова и К., 1880. – 46 с.
16. Министерство финансов. 1802–1902 : в 2 ч. Ч. 2. – СПб. : Тип. Экспедиция заготовления государственных бумаг, 1902. – 691 с.
17. Наша железнодорожная политика по документам архива Комитета министров : в 4 ч. / сост. Н. А. Кислинский ; под ред. А. Н. Куломзина. – СПб. : Издание Канцелярии Комитета министров, 1902. – Т. 2. – 325 с.
18. Сборник высочайших повелений, инструкций и правил, относящихся до эксплуатации и постройки казенных железных дорог. – СПб. : Типо-хромолитогр. Т-ва А. Траншель, 1891. – 303 с.
19. Государственный контроль 1811–1911. – СПб. : Государственная типография, 1911. – 358 с.
20. РГИА. – Ф. 265. – Оп. 2. – Д. 1002.
21. РГИА. – Ф. 265. – Оп. 1. – Д. 1.
22. Систематический сборник узаконений и общих распоряжений, относящихся до постройки и эксплуатации железных дорог казною и последовавших в период времени с начала 1881 г. по 31 мая 1898 г. включительно. – СПб. : Т-во «Печатня С. П. Яковлева», 1900. – 1017 с.
23. РГИА. – Ф. 265. – Оп. 2. – Д. 772.
24. Тестов В. Н. Контрольно-финансовая реформа на железнодорожном транспорте России в эпоху императора Александра III (1881–1894) : монография / В. Н. Тестов. – Воронеж : Воронежский ЦНТИ – филиал ФГУ «РЭА Минэнерго России», 2011. – 212 с.
25. Кульжинский С. Н. О реорганизации центральных установлений Министерства путей сообщения по управлению железных дорог / Высочайше учрежденная Особая Высшая Комиссия для всестороннего исследования железнодорожного дела в России. Вып. LVIII / С. Н. Кульжинский. – СПб. : Тип. М. Д. Ломковского, 1911. – 51 с.
26. Исторический очерк развития путей сообщения в России / под ред. П. Х. Спасского. – СПб. : Тип. Императорского училища глухонемых, 1913. – 48 с.
27. Отчет Временного Управления казенных железных дорог за 1883 г. – СПб. : Тип. МПС (А. Бенке), 1884. – 100 с.
28. РГИА. – Ф. 265. – Оп. 1. – Д. 43.
29. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье : в 33 т. Т. II. – СПб., 1886. – № 1122. – С. 417–419.
30. РГИА. – Ф. 265. – Оп. 1. – Д. 217.
31. Отчет Временного Управления казенных железных дорог за 1885 г. – СПб. : Тип. МПС (А. Бенке), 1886. – 120 с.

32. Отчет Временного Управления казенных железных дорог за 1887 г. – СПб. : Тип. МПС (А. Бенке), 1888. – 83 с.

Воронежский государственный педагогический университет
Фурсов В. Н., доктор исторических наук, профессор
E-mail: vspihist@rambler.ru
Тел.: 8-952-100-96-12

Тестов А. Н., аспирант кафедры истории России
E-mail: testov_alexandr@mail.ru
Тел.: 8-920-447-00-99

33. Отчет Временного Управления казенных железных дорог за 1889 г. – СПб. : Тип. Муллер и Богельман, 1891. – 100 с.

Voronezh State Pedagogical University
Fursov V. N., Doctor of Historical Sciences, Professor
E-mail: vspihist@rambler.ru
Tel.: 8-952-100-96-12

Testov A. N., Post-graduate Student of the Department of Russian History
E-mail: testov_alexandr@mail.ru
Tel.: 8-920-447-00-99