

УДК 340.15:347.79

ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПОРТАМИ В 1917 – 1923 ГГ. В ЧЕРНОМОРСКО-АЗОВСКОМ РЕГИОНЕ

Коваль А. В.

Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского

Статья посвящена изучению эволюции управления портами в Черноморско-Азовском регионе в 1917 – 1923 гг. На основе изученных нормативно правовых актов делается вывод, что первоначально большевиками была взята за основу имперская система управления портами с инкорпорацией в нее новых управленческих структур как в высшем звене, так и в низшем. Первоначально значительная роль отводилась различным съездам и профсоюзным организациям, однако в начале 1920-х гг. все более стала применяться система коллегиального принятия важнейших решений с установлением исполнительной власти на портовой территории начальника порта.

Ключевые слова: порты, организация управления, Черноморско-Азовский регион, декреты, нормативные акты, национализация, экономические совещания.

Правовое регулирование деятельности торговых портов является одной из важнейших задач любого государства, обладающего выходом к морю. Обуславливается это огромной ролью морского транспорта в современной системе экономического развития и взаимодействия стран. Именно морской транспорт по-прежнему является наиболее массовым в международных коммуникациях и, к тому же, самым дешевым. Изучением проблем правового регулирования деятельности торговых портов в России занимались такие исследователи как Сидорченко В.Ф., Виноградов П.П., Кейлин А.Д., Егоров А.Ю., Смоленцев В.Д., Змерзлый Б.В., Горюнов Б.Ф., Шихнев Ф.М., Никеров П.С. и многие другие [1-11]. Тем не менее, проблема эволюции правового регулирования деятельности торговых портов в советский период еще только требует своего изучения.

В последние годы существования Российской империи управлением внешней торговли вообще и деятельностью портов в частности ведало созданное в 1905 г. Министерство торговли и промышленности. Сами же порты управлялись на основании тщательно продуманного и подробного Положения о местном управлении приморскими торговыми портами от 12 июня 1901 г. В годы 1-й Мировой войны основные рычаги власти были переданы особому управлению грузовыми перевозками, которое контролировалось военными. Для решения насущных проблем перехода от состояния войны к мирной жизни в 1917 г. был создан Центральный комитет по портовым делам, а Министерство торговли и промышленности было преобразовано в соответствующий комиссариат.

Следует также указать, что начав демонтаж имперской государственной системы, отбросить все ее механизмы и нормативно-правовые акты оказалось невозможно, во-первых, по причине отсутствия своих каких либо наработок; во-вторых, из-за возможности полного разлада всей государственной и правовой системы. А

потому на начальном периоде событий 1917 г. прежнюю конструкцию лишь подвергли определенной модернизации под новые условия.

Первым шагом в этом направлении стал декрет 24 ноября 1917 г. по комиссариату торговли и промышленности «О переходе Торгового Мореплавания и Торговых Портов в заведывание Центрального Комитета Всероссийского Союза моряков и речников». Им, в частности, предусматривалось, что отделы торгового мореплавания и торговых портов с 24 ноября переданы в заведывание Центрального Комитета Всероссийского Союза моряков и речников Торгового Флота [12, с. 63].

Исходя из этого, 25 ноября 1917 г. нарком по торговле и промышленности П.А.Шляпиков издал приказ №5 «О порядке увольнения и назначения на должности по Отделу Торгового Мореплавания и Торговых Портов». Им увольнение и назначение на должности по отделу торгового мореплавания, отделу торговых портов, местным портовым управлениям и управления работ в торговых портах предоставлялось коллегии, состоящей из: заведующего отделом торговых портов, заведующего отделом торгового мореплавания, заведующего административной частью отдела торговых портов, заведующего строительной частью отдела торговых портов [7, с. 63]. Следует указать и на то, что высшим органом, управляющим экономической деятельностью государства и подчиненным непосредственно СНК, стал созданный тогда же Высший Совет Народного Хозяйства (ВСНХ).

И все же в отношении деятельности портов основополагающим было распоряжение по комиссариату торговли и промышленности «Об изменении и дополнении действующего положения о местном управлении торговыми портами и о комитете по портовым делам», принятое 20 декабря 1917 г. Данное решение было продиктовано Всероссийским съездом моряков и речников торгового флота, а потому во многом и было направлено на улучшение уже существующего действовавшего законодательства, а именно положения о местном управлении приморскими торговыми портами (ст.ст. 607 – 653 Уст. Торг. изд. 1903 г. и продолж.) и о комитете по портовым делам (ст. 162 – 176 прилож. к ст. 618, т. 1 ч. 2 Св. Зак. по прод. 1912 г.). Таким образом комиссар торговли и промышленности признал необходимым внести следующие изменения в Устав Торг. т. 11, ч. 2 о морской торговле.

Ст. 609 изложили в том смысле, что местное заведывание приморскими торговыми портами в отношении как нужд и пользы торговли, промышленности и торгового мореплавания, в техническом и хозяйственном, возлагалось на местные комитеты по портовым делам, в ведении которых состояли капитаны торговых портов, заведующие работами в портах, с состоящими при них служащими по штатам. Административно-хозяйственная и техническо-строительные части в торговых портах объединяли с подчинением местным комитетам по портовым делам, и стали исполнительными органами местного комитета.

В тоже время, согласно ст. 610, местные комитеты по портовым делам состояли в ведении отдела торговых портов и торгового мореплавания и в порядке надзора и руководства подчинялись центральному комитету по портовым делам.

По постановлениям, распоряжениям и указаниям местного комитета по портовым делам: а) капитану торгового порта вверялось заведывание и управление портом и б) заведующему работами в порту – заведывание и производство работ. Для руководства должностными лицами местный комитет по портовым делам получил право издавать соответствующие инструкции (ст. 611).

Должности капитана торгового порта посвящена ст. 612. В ней определялось, что на них назначаются коллегией, заведующей отделом торговых портов и торгового мореплавания, преимущественно капитаны дальнего плавания, проплававшие в должностях судоводителей на судах торгового флота не менее 5 лет. Кроме моряков торгового флота, позволялось назначать офицеров военного флота, проплававших в должностях судоводителей на судах торгового флота не менее 5 лет.

В менее значительных портах эти должности могли замещаться штурманами дальнего плавания и капитанами малого плавания, проплававшие в должностях судоводителей на судах торгового флота не менее 5 лет.

Что же касается должности заведующих работами в портах, то на них коллегией могли назначаются лица, получившие специальное техническое образование или подготовку и прослужившие на работах по сооружению портов не менее 5 лет. Данное положение весьма консервативно и почти полностью повторяет основные требования дореволюционного законодательства.

Порядок назначения вышеозначенных лиц установили такой. Местные комитеты по портовым делам представляли на утверждение коллегии, заведующей отделами торговых портов и торгового мореплавания: а) кандидатов, выдвинутых местным отделом Всероссийского союза моряков и речников торгового флота на должности капитанов торговых портов и их помощников и б) кандидатов, выдвинутых на выборных началах портовыми служащими и рабочими по строительству и сооружению в портах на должности заведующих в портах и их помощников. В случае не утверждения коллегией предоставленного кандидата, местные комитеты в месячный срок должны были представить их в двойном количестве, из которых коллегия выбирала и утверждала как капитана порта или заведующего работами в порту, так и их помощников (ст. 613).

Статьей 614 подчеркивалось, что капитану порта подчинены непосредственно все служащие по административной части порта, а заведующему работами в порту – все служащие по техническо-строительной части порта, а вот ст. 621, которой начальнику порта разрешалось собственной властью разрешать некоторые дела по обвинению судовладельцами или корабельщиками или шкиперами лиц судовой команды в проступках, исключили.

Вопросы, указанные в ст. 622 (гражданские споры между судовладельцами или корабельщиками или шкиперами и лицами судовой команды, касающиеся договора найма, содержания и продовольствия команды на судах, а также некоторые другие вопросы), впредь следовало решать в примирительных камерах, где представителем правительства выступал капитан порта или его помощник в местном отделе Всероссийского союза моряков и речников торгового флота или в комитетах портовых рабочих.

Статью 624 изложили так «В случае нарушения обязательных постановлений и неисполнения законных требований капитана порта, ему принадлежит право, в установленном для сего порядке, налагать взыскание, в размере не свыше 100 руб., доводя о сем до сведения местного отдела Всероссийского союза моряков и речников торгового флота». Этим капитан порта был лишен права передавать дело в суд, если штраф был неуплачен, и задерживать судно и должника в порту до его оплаты.

Статья 629, которой капитану порта позволялось в случаях, не терпящих отлагательств, допускать собственной властью отступление от изданных обязательных

постановлений, получила дополнение, согласно которому «До сведения местного комитета по торговым делам в ближайшее его заседание, за которым признается право признать действие капитана порта правильным или неправильным или отметить».

Статья 630 также получила новое оформление, согласно действовавшим реалиям. Ею предписывалось помощников капитана порта и заведующих работами в порту назначать коллегией, заведующей отделами торговых портов и торгового мореплавания, из лиц, упомянутых в ст. 613, с соблюдением правил, изложенных в этих статьях. На должности портовых техников, производителей работ и другие технические должности назначались коллегией, по представлению местного комитета по торговым делам, кандидаты из числа судовых механиков торгового флота с дипломом 1 разряда, из лиц, получивших специальное техническое образование или соответствующую техническую подготовку.

Инженеры-механики и корабельные инженеры военного флота и др. лица с техническим образованием также могли быть назначаемы на должность портового техника при проплавании не менее 1 года на судах торгового флота в должности судового механика. При этом, кандидаты из числа судовых механиков выдвигались местным отделом Всероссийского союза моряков и речников торгового флота.

На должности портовых надзирателей назначались заведующим отделом торговых портов, по представлению капитана порта, преимущественно моряки флота, имеющие хотя бы диплом штурмана малого плавания или вполне грамотные лица, прослужившие в должности боцмана не менее 5 лет на судах торгового флота.

Статья 633 сохранила порядок, по которому береговые матросы определяются на службу капитаном порта из зарегистрированных моряков торгового флота, отставных и запасных моряков военного флота. А вот на все прочие должности по административно-хозяйственной и технической частям должны были определяться капитаном порта или заведующим работами в порту лица, рекомендуемые профессиональными союзами.

Статьей 637 надзор за деятельностью портового управления передавался от губернатора или градоначальника комиссару правительства, которому предоставлялось право давать указания по делам, касающимся мероприятий по губернии или области.

Статья 638 о полномочиях местного комитета по торговым делам получила новую редакцию, согласно которой комитету предоставлялось (п. 1-3 сохранены); 4) продажа ненужного или негодного народного имущества, находящегося в ведении портового управления, на сумму до 10000 руб., а также избрание способов этой продажи; 5) отдача в аренду находящейся в ведении портового управления участков народной портовой территории, а также избрание способов такой отдачи на срок свыше года, но не свыше 12 лет, если плата за весь арендный срок составляет более 1000 руб., но не превышает 25000 руб., распоряжение о прекращении аренды в случае нарушения арендных условий, а также составление заключений об отдаче в аренду находящихся в ведении портового управления участков народной портовой территории на срок не свыше 12 лет или сумму не свыше 25000 руб.

Также появились дополнительные постановления: ст. 638-1, по которой местному комитету по торговым делам предоставлялось разрешать производство необходимых для надобности портового благоустройства работ на сумму не свыше

25000 руб. в год.; ст. 638-2, которой на местный комитет по портовым делам возложили: 1) избрание председателя комитета и заместителя председателя, 2) предварительное рассмотрение уставов обществ, деятельность которых касалась порта, как-то: лоцманских обществ, рабочих артелей, 3) рассмотрение и утверждение такс и сборов за всякого рода услуги, оказываемые народными, состоящими в ведении портового управления, предприятиями, устройствами, плавучими средствами и приспособлениями, а также предельных ставок сборов за всякого рода услуги, оказываемые в порту предприятиями, 4) разрешение в подлежащих случаях вопросов об устройстве на входящих в пределы порта речных пространствах, на бечевниках и на воде, водоедействующих и других заведений о пользовании бечевниками, а равно составление заключений по означенным вопросам, 5) рассмотрение иных, сверх перечисленных вопросов, которые комиссар торговли и промышленности признавал необходимым передать на обсуждение местного комитета по портовым делам.

б) Местному комитету по портовым делам предоставлялось обсуждать в отношении местных нужд вопросы: 1) о размерах развития и усовершенствования морской торговли, торгового мореплавания и судостроения; 2) об установлении и изменении всякого рода сборов и уменьшении накладных расходов, падающих на морскую торговлю и судоходство; 3) об изменении железнодорожных тарифов; 4) об открытии мореходных учебных заведений; 5) о мерах попечения о моряках торгового флота и портовых рабочих, об открытии морских домов, морских приютов и больниц, чайных и столовых для рабочих и других подобного рода учреждений; 6) о всякого рода делах, касающихся порядка пользования, со стороны городских учреждений, а равно общественных учреждений и частных лиц, принадлежащими им в границах порта земельными участками, пристанями, причальными и перегрузочными приспособлениями, складочными помещениями и прочими устройствами, служащими целям морской торговли и мореходного промысла.

Ст. 638-3 каждому из членов местного комитета предоставлялось вносить на рассмотрение комитета свои предложения по предметам, указанным в ст. 638, 638-1, 638-2. Предложения эти следовало подавать председателю комитета в письменной форме. Рассмотрение такого предположения комитетом было обязательно, если предложение это исходило от комитета порта, заведующего работами в порту или не менее как от 3 членов комитета.

Ст. 638-4 устанавливала, что местный комитет по портовым делам образуется из председателя, членов и секретаря. В дополнение этого положения ст. 641-1 констатировала, что председатель местного комитета по портовым делам и его заместитель избирались сроком на 1 год членами присутствия из своей среды, из числа тех членов, которые постоянно проживали в данном портовом городе. По истечении срока избрания, председатель и его заместитель могли переизбираться вновь. Выборы следовало производить шарами, причем избрание председателя и его заместителя должно было происходить при наличии не менее 2/3 общего числа членов комитета, участвующих в заседании при выборах. До выборов председательствовал, если не было выборного председателя и его заместителя, капитан порта.

Новое звучание, благодаря дополнению, получила ст. 640. Согласно ее подпункту 2, членами присутствия по портовым делам являлись: 1) 2 представителя от комиссариата торговли и промышленности (капитан порта и заведующий работами или их заместители) и по 1 представителю от комиссариатов: финансов, юстиции,

путей сообщения, внутренних дел, труда и народного контроля по назначению подлежащих комиссаров, а в портах, где это признавалось необходимым, комиссаров подлежащих ведомств, представители комиссариатов: морского, военного и земледелия, по 1 от каждого ведомства, 2) по 2 представителя от местного городского управления. 3) 1 представитель биржевого комитета, 4) 1 представитель от каждой железной дороги, имеющей в порту свои пути для устройства, 5) представители от крестьянских комитетов, заинтересованных в деятельности порта, по 1 от каждого, 6) 2 представителя от русских мореходных предприятий, 1 от парового флота и 1 от парусного флота, 7) представители от торгово-промышленных, сельскохозяйственных и других общественных организаций, заинтересованных в деятельности порта, по 1 от каждого, 8) 1 представитель от занятых работами в порту рабочих, 9) 1 представитель от Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, 10) 2 представителя от комитета портовых служащих и рабочих, 11) 4 представителя от местного отдела всероссийского союза моряков. Столь значительное расширение членов присутствия по портовым делам вряд ли делало данный орган жизнеспособным.

Статья о присутствии по портовым делам было дополнены и другими определяющими порядок его работы положениями. Так, ст. 640-4 устанавливала, что секретарем местного комитета по портовым делам был портовый делопроизводитель, а при его отсутствии – помощник делопроизводителя или другое лицо, служащее в портовом управлении, по выбору от председателя. Ст. 640-5 предписывалось все бумаги, исходящие от местного комитета по портовым делам, подписывать председателю комитета или его заместителю и скреплять секретарю комитета. При этом ст. 640-6 устанавливалось, что председателю комитета, заместителю председателя и секретарю, за исполнение ими своих обязанностей, комиссаром следовало испрашивать особое вознаграждение в сметном порядке. Размер вознаграждения этим лицам и порядок выдачи определялись коллегией, заведующей отделами портов и мореплавания, по соглашению с народным контролем.

Местным комитетам по портовым делам следовало собираться не менее 1 раза в месяц (ст. 641). Членов комитета от правительственных учреждений и железных дорог, в случае невозможности для них прибыть на заседание, заменяли лица, заступающие их место, в порядке службы. Членами комитета от правительственных учреждений могли назначаться подлежащими комиссарами постоянные заместители (ст. 643). Заседание местного комитета признавалось состоявшимся, когда в нем присутствовали, кроме председателя, представители от комиссариатов: торговли и промышленности, финансов и путей сообщения и не менее 3 выборных членов. При рассмотрении дел, означенных в п. 1 ст. 638, обязательно было участие члена от комиссариата юстиции (ст. 646) [12, с. 167 – 170].

Другая часть распоряжения по комиссариату торговли и промышленности касалась приложения к ст. 618.1. Т. 1, ч. 2, Св. Зак. по прод. 1912 г., о составе и предметах ведомства Министерства Торговли и Промышленности, а если быть более точным, то корректировке положения о центральном комитете по портовым делам. Так, в частности, кроме прочего, согласно ст. 165, на него возложили составление списков торгово-промышленных, сельскохозяйственных и других общественных организаций, имеющих своих представителей в местном комитете по портовым делам, от каждого комитета особо (п. 9). Рассмотрение подлежащих внесению на рассмотрение СНК ходатайств об отдаче в аренду находящихся в ведении комиссариата

та торговли и промышленности участков портовой территории на срок свыше 12 лет до 99 лет, а также во всех тех случаях, если плата за весь арендный срок – свыше 25000 руб., а также рассмотрение иных вопросов, которые комиссар торговли и промышленности признавал необходимым передать на заключение центрального комитета по портовым делам (п. 10).

Ст. 166 устанавливался состав комитета: заведующий отделом торгового мореплавания, заведующий отделом торговых портов, заведующий административной частью отдела портов и заведующий строительной частью отдела портов и члены комиссариатов: финансов, внутренних дел, путей сообщения, военного, труда и народного контроля, по 1 от каждого из этих ведомств, 2 представителя от русских мореходных предприятий, 1 от парового и парусного флота, по избранию съездов судовладельцев, по 1 представителю от съездов представителей биржевой торговли и сельского хозяйства, совета съездов представителей промышленности и торговли, по 1 представителю от Викжеля и Виквода, 1 представитель исполнительного комитета по снабжению армии, 1 – от Всероссийского союза городов, 2 от ЦИК Всероссийского съезда советов, 4 от ЦК Всероссийского Союза моряков и речников торгового флота и 2 от всероссийского совета профсоюзов.

Заседание центрального комитета признавалось состоявшимся, когда в нем присутствовали, кроме председателя, представители комиссариатов: торговли и промышленности, финансов, путей сообщения и народного контроля и не менее 1/3 выборных членов от общественных организаций (ст. 171.1).

Сохранилось и право на особое мнение, заложенное еще при создании комитета по портовым делам в 1901 г. Так, согласно ст. 173, если член комитета от постороннего ведомства или от общественной организации оставался в меньшинстве и подавал в течение 3 дней со дня предъявления ему к подписи журнала комитета особое мнение, то состоявшееся в комитете постановление, до приведения его в исполнение, препровождалось в списке подлежащему комиссару, или народному контролеру, или подлежащему общественному учреждению, от которого он состоял представителем. Если в течение 3-х недель со дня препровождения списка со стороны комиссара ведомства или общественного учреждения, по принадлежности, не последовало возражения, то постановление считалось принятым и обращалось к исполнению.

При этом устанавливалось, что в случае несогласия комиссара или подлежащих общественных организаций с постановлением центрального комитета возбудивший разногласие вопрос комиссар торговли и промышленности выносил на решение СНК (ст. 174) [12, с. 167-171].

В конце декабря ЦК профсоюза моряков и речников представил доклад о национализации торгового флота, члены союза водников Нижнего Днепра приняли постановление о национализации флота. Они устранили судовладельцев и для управления флотом избрали коллегию из 12 человек.

В это же время и черноморцы также решили национализировать флот и для управления флотом Черного и Азовского морей избрали «Совет девяти». Во всех крупных портах Черного и Азовского морей были созданы «Советы пяти», а по конторам пароходства были назначены комиссары.

17 января 1918 г. на заседании СНК в присутствии представителей Цекморека и Центроволги был рассмотрен вопрос о национализации флота. На этом заседании

Совнарком постановил в срочном порядке произвести национализацию флота, составить комиссию для определения суммы финансирования водного транспорта и для разработки проектов декретов о национализации флота. В результате этого решения 24 января 1918 г. Лениным был подписан декрет о национализации торгового флота [13, с. 56].

На основании этого декрета по списочному составу на 1 января 1917 г. подлежало национализации 974 морских паротеплохода, вместимостью 495 тысяч регистровых тонн, грузоподъемностью 1,3 млн. тонн, с общей стоимостью 154 млн. руб.

Однако по результатам гражданской войны, по неполным данным, белые увеличили 203 крупных судна. Вместимость уведенных судов равнялась 207 тысячам регистровых тонн, а общая мощность их машин – 207 тыс. индикаторных сил. По данным 1920 г. на Черном море из всего количества судов осталось годных к плаванию всего лишь 6 парусно-моторных судов, 3 парусных судна и 1 моторный катер. Остальные уцелевшие суда были совершенно непригодны к эксплуатации [13, с. 57 – 59]. Можно также указать, что по состоянию на 1 января 1922 г. на Азовском, Черном, Балтийском и Белом морях национализированный паротепловой флот по отношению к 1913 г. составлял всего лишь 20% и непаровой – 12% [13, с. 74]. Обслуживать полуразрушенным портам в начале 1920-х гг., как видим, было почти нечего.

Следует также упомянуть, что декретом СНК «О национализации торгового флота» были национализированы не только собственно суда, но и недвижимая собственность, принадлежащая частным лицам и различным компаниям. Не подлежали национализации суда лоцманских обществ и товариществ, городских и сельских самоуправлений, а также все суда, непригодные для перевозки грузов и пассажиров, за исключением судов, принадлежащих акционерным предприятиям.

Советской власти на местах совместно с профессиональными рабочими и судоводческими организациями, отделами Всероссийского совета моряков и речного торгового флота и в согласии с экономическими советскими организациями (районными СНХ, экономическим комитетами и т.п.), следовало немедленно принять меры к охране судов и всего имущества, переходящих в собственность советской республики. При этом в приморских портах принятие этих мер было возложено на советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и отделы всероссийского союза моряков и речников торгового флота, а где таких не было – на портовые комитеты [12, с. 302].

Таким образом, вся собственность различных компаний в порту, от складов до средств погрузки, перешла в ведение различных советов и союзов, местами – в управление портовых комитетов. Учитывая, что декрет не указал конкретного распорядителя этого имущества и начало гражданской войны, можно смело утверждать, что такой шаг лишь обострил ситуацию в торговом флоте, которая на начало года и так была мало управляемой.

Очевидно, пытаясь исправить ситуацию, 5 марта (20 февраля) 1918 г., декретом СНК, управление внутренних водных путей сообщения НКПС, отдел торгового мореплавания и отдел торговых портов комиссариата торговли и промышленности и все учреждения по заведыванию водными сообщениями и торговым флотом были переданы в ведение ВСНХ. Для управления торговым морским и речным флотом и водными сообщениями создавался при ВСНХ отдел водных сообщений [12, с. 396].

Следует также упомянуть, что первоначально НКПС был образован декретом 2-го Всероссийского съезда Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г. как Народный комиссариат по железнодорожным делам и лишь в связи с передачей в его ведение Управления внутренним водным транспортом переименован в НКПС.

Следующим нормативно-правовым актом, определившим структуру управления флотом вообще и торговыми портами в частности, стал декрет СНК от 18/5 мая 1918 г. «О преобразовании органов управления водного транспорта». Им, в частности, предусматривалась ликвидация коллегии Отдела водных сообщений ВСНХ в прежнем составе, а учрежденный при ВСНХ отдел водных сообщений переименовывается в ГУ Водного Транспорта (Главвод). Распорядительным органом, руководящим всей текущей работой «Главвода», стала верховная коллегия «Главвода» в составе 5 членов, из которых 2 делегировались ЦК союза работников водного транспорта (Цекводом), 3 – ВСНХ. Из числа этой коллегии ВСНХ назначала ее председателя. Верховная коллегия «Главвода», ответственная перед президиумом ВСНХ, утверждалась им и представляя ему периодические доклады о деятельности «Главвода» не реже 1 раза в 2 недели. Общая по водному транспорту ежегодная смета, план работ и массовых перевозок и другие вопросы общегосударственного характера вносились, одновременно с сообщением их комиссариатам путей сообщения, по финансовым делам и госконтроля, на утверждение президиума ВСНХ. Все вопросы текущего управления в пределах общих норм и положений о национализации водного транспорта, а также в пределах постановлений президиума ВСНХ решались верховной коллегией «Главвода» самостоятельно.

В области местного управления предусматривалось разделение областей на районы и районов на участки, а установление районных, участковых, пристанских и портовых управлений производилось областным управлением и утверждалось «Главводом».

Распорядительным органом областного управления была коллегия в составе 5 членов, из которых 2 – от союза работников водного транспорта и 3 – от ВСНХ, или по его передоверию, от местных советов рабочих и крестьянских депутатов. Избираемый коллегией председатель представлялся на утверждение «Главводу». Распорядительным органом районных управлений устанавливалась коллегия из 3 членов, 2 от союза работников водного транспорта и 1 – от ВСНХ, или по его передоверию от местных советов или других экономических организаций.

Управление участками, пристанями и портовыми конторами поручалось заведующим, утверждаемым областными управлениями по представлению районных. Главводу предоставлялось право по планам, утвержденным президиумом ВСНХ, производить слияния отдельных предприятий или ликвидацию их и передачу функций по эксплуатации областным и районным управлениям. При этом все учреждения бывших частных судоходных предприятий подчинялись Главводу [12, с. 542-543].

Создав новую структуру управления водным транспортом, 12 октября 1918 г. ВСНХ приняло постановление «Об упразднении Центрального и Местных Комитетов по портовым делам», функции их, а равно распоряжение отпущенными в их ведение суммами были переданы Главводу и его местным органам – морским областным и районным управлениям [12, с. 1017].

30 мая 1921 г. был принят декрет СНК «О морском транспорте». Им перевозка морем пассажиров, багажа и грузов возлагалась на НКПС по управлению морским транспортом, в ведении которого и находился морской торговый флот РСФСР (п. 1).

Те же операции на не национализированных судах следовало производить по правилам, устанавливаемым НКПС (п. 1). Указанные выше операции морским транспортом РСФСР и денационализированными судами российских граждан следовало производить на основании настоящего декрета и инструкций и постановлений, издаваемых НКПС (п. 3).

Движение иностранных торговых судов в пределах морских территориальных вод РСФСР и союзных советских республик, заход их в русские порты, перевозка на них пассажиров и грузов, должны были регулироваться особыми правилами, разрабатываемыми НКПС по соглашению с Народным Комиссариатом Внешней Торговли, Внутренних Дел и Морским и утверждаемыми Высшим Советом по Перевозкам (п. 4).

Вопросы, касающиеся прямого сообщения между морским и железнодорожным или речным транспортом по заграничным путям сообщения, а также объем операций морского транспорта и список срочных заграничных рейсов российских судов разрешались НКПС по соглашению с Народным Комиссариатом Внешней Торговли, утверждаемому Высшим Советом по Перевозкам (п. 5).

Высшему Совету по Перевозкам в отношении морского транспорта присваивались все права по разрешению вопросов о планах и условиях перевозок и руководство ими, предоставленные ему в отношении железных дорог (п. 6).

В свою очередь, НКПС предоставили право передавать суда морского транспорта в исключительное пользование советским учреждениям и предприятиям, а также российским кооперативным учреждениям на определенные сроки для их транспортных нужд. Передача в тех же целях судов российским гражданам и иностранным подданным совершалась НКПС с особого каждый раз разрешения СНК по специальным договорам (Цертопартиям) (п. 7).

Перевозку пассажиров, багажа и всякого рода грузов на судах (п. 1 данного декрета) следовало совершать по соответствующим для каждого рода перевозки документам (билетам, коносаментам, багажным квитанциям), «коими определяются на основании сего декрета и изданных дополнительно инструкций и постановлений взаимные права и обязанности сторон, участвующих в перевозке». Формы документов устанавливались НКПС по соглашению с НКВД и с заинтересованными ведомствами (п. 8).

Перевозка же на судах морского транспорта РСФСР государственных грузов из российских портов в российские же или заграничные и сдача судов в срочное исключительное пользование советским учреждениям и предприятиям производилась бесплатно (п. 9).

При этом грузы, принадлежащие российским гражданам, а также грузы иностранных государств и их подданных, следующие в пределы или за пределы РСФСР или транзитом через нее, подлежали оплате по правилам и ставкам, устанавливаемым НКПС по соглашению с Народным Комиссариатом Внешней Торговли и Наркомфином и утверждаемым Высшим Советом по Перевозкам.

Кроме того, устанавливалось, что все пассажиры русского подданства имели право на бесплатный провоз багажа и клади в пределах норм, устанавливаемых НКПС. Правило это не распространялось на российских граждан, возвращающихся из-за границы, в тех случаях, когда они не были освобождены от проездной платы. Размер платы за багаж устанавливался НКПС.

Правом бесплатного проезда на судах морского торгового флота РСФСР пользовались: а) лица, следующие по государственным надобностям (перевозка рабочей силы, командировки, служебные перевозки, перевозки войск и т. п.); б) рабочие и служащие, едущие в отпуск и обратно; в) советские служащие и рабочие, едущие на работу или службу, на съезды или обратно; г) участники экскурсий, организуемых государственными учреждениями и профессиональными союзами; д) дети в возрасте до 16 лет; е) лица, состоящие на иждивении Народного Комиссариата Социального Обеспечения или на попечении Наркомздрава; ж) учащиеся, едущие в учебные заведения и обратно (п. 10).

В то же время эти правила не распространялись на пассажиров, принимаемых судами морского транспорта в иностранных портах. Порядок приема в этих портах пассажиров вообще и, в частности, условия освобождения от платы за перевозку подлежащих категорий русских граждан определялись НКПС по соглашению с НКВД и Наркоминдел и утверждались Высшим Советом по Перевозкам (ст. 11).

Плата во всяком случае взималась: а) за перевозку лиц, не предусмотренных в п.п. «е»-«ж» ст. 10 декрета; б) за провоз багажа сверх нормы и хранение его сверх сроков, определяемых НКПС, в размере, устанавливаемом им же (п. 12).

За утрату и повреждение грузов, принадлежащих кооперативам, частным российским гражданам, а также иностранным государствам и их поданным, морской транспорт отвечал в размере, определяемом судом, если не было доказано, что утрата или повреждение груза произошли от действия непреодолимой силы, от свойства самого груза или по вине самого отправителя.

При этом указывалось, что в условия перевозки указанных в настоящей статье грузов могут быть включены по постановлению НКПС и другие основания к сложению указанной ответственности. Эти основания следовало отмечать на обороте коносамента (п. 13).

Морской транспорт отвечал за гибель или порчу багажа в тех же случаях, как за гибель и порчу грузов (п. 14).

Устанавливалось и то, что за гибель и порчу багажа, а также в случае утраты багажа, сданного к перевозке от и до русских портов, владелец мог требовать от государства в лице НКПС и местных органов транспорта возмещение в размере 1000 рублей за каждый фунт. Размер и порядок выдачи вознаграждения за утраченный, погибший или поврежденный багаж, сданный к перевозке от и до иностранных портов, определялись правилами, издаваемыми НКПС по соглашению с Наркомфин. Правила эти помещались на обороте выдаваемых в подлежащем случае багажных квитанций (п. 15).

При порче и утрате всяких грузов и багажа виновные в этом сотрудники морского транспорта подлежали законной ответственности (п. 16). В свою очередь, за безбилетный проезд, а равно за неподчинение законным распоряжениям капитана, пассажир мог быть подвергнут властью капитана аресту и по прибытии в ближайший порт – удалению с судна (п. 17) [14].

Урегулировав вопросы перевозки, законодатель обратился и, собственно, к деятельности портов. Так, 21 июня 1921 г. было принято положение «Об организации работ по производству ремонта портов и по приведению их в годное для эксплуатации состояние». Им, во избежание параллелизма в работе в портах, СНК установило следующий порядок по производству ремонта и по приведению портов в годное для эксплуатации состояние:

1) заведывание работами в торговых портах сосредоточили в Управлении работ портов НКПС за исключением Петроградского порта;

2) имеющиеся в портах технические организации главного комитета государственных сооружений (Главкомгосоор), ВСНХ сливались с органами НКПС, причем этому управлению Главкомгосоор обязывался передать наличный состав сотрудников, со всем инвентарем, оборудованием и материалами;

3) в случае возникновения надобности в производстве новых работ, они должны были выполняться этими управлениями работ по заданиям Главкомгосоора, согласованным с НКПС на кредиты и под наблюдением Главкомгосоора, причем во всех случаях возлагалось на ВСНХ и его органы обеспечение работы соответствующим снабжением. Служащие управления работ НКПС, в случае производства работ по заданиям Главкомгосоора, выполняли их на правах совместительства;

4) для производства особо крупных работ в существующих портах, связанных с коренным их расширением, требующих сосредоточения большого количества технических сил и средств и сравнительно короткого срока производства, Главкомгосоор должен был организовывать по соглашению с НКПС отдельные управления работ, подчиненные Главкомгосоору; сооружение новых портов, как и связанные с этими работами изыскания, возлагались на Главкомгосоор; всякие разногласия между НКПС и ВСНХ по поводу применения декрета СНК о плановых комиссиях разрешались на основе настоящего постановления [15, с. 541].

Следующим шагом было урегулирование собственности системы управления портами, что было сделано постановлениями 10 марта 1922 г. В этот день на основании постановления СТО от 27 апреля 1921 г. вышли два постановления Украинского Экономического Совета, первое из них называлось «Об управлении морскими торговыми портами Республики». В нем для урегулирования взаимоотношений между ведомствами, заинтересованными в деятельности торговых морских портов, в отмену изданных ранее распоряжений устанавливалось, что, во-первых, портовая территория со всеми находящимися на ней сооружениями и портовые воды находятся в хозяйственном и административном ведении УНКПС в лице начальника торгового порта.

Во-вторых, запрещалось какое бы то ни было вмешательство со стороны каких бы то ни было ведомств в административную и техническо-хозяйственную деятельность начальника торгового порта.

В-третьих, предоставление складов, помещений, право пользования причалами и прочим имуществом производилось распоряжениями начальника порта по заявкам ведомств, согласованным в Комитете по портовым делам. Передача имущества во временное пользование производилась по особым инструкциям, преподанным начальникам портов центром.

В-четвертых, при начальниках торговых портов под его председательством создавались комитеты по портовым делам из представителей УНКПС, УНКВТ,

представителя местного Исполкома, УСНХ, РКИ и УНК по военным делам. Их права и компетенции определялись особым положением [16, с. 195].

Второе постановление называлось «О совещаниях по портовых делам» и базировалось на основании постановления Совета Труда и Оборона от 24 июня 1921 г. и постановления об управлении морскими торговыми портами, утвержденного 27 апреля 1921 г. В нем предписывалось образовать при начальниках торговых портов и под их председательством в каждом порту совещание по портовым делам из представителей УНКПС, УНКВТ и по одному представителю от местного исполкома, УСНХ, РКИ и УНК по военным делам, Моркома и Нарокмпрода.

На совещания по портовым делам возложили:

а) предварительное установление границ порта, их окончательное утверждение производилось УНКПС по согласованию с заинтересованными ведомствами;

б) рассмотрение проектов обязательных постановлений, касающихся благоустройства и внутреннего порядка порта. При этом обязательные постановления, утвержденные начальником порта, следовало сообщать в копии Мортрану и публиковать в местной газете и в бюллетене ЮОПС (южный округ путей сообщения). Если Мортран усматривал в них нарушение декретов или постановлений центральной власти, то сообщал об этом УНКПС на предмет отмены или изменения изданных постановлений;

в) рассмотрение предложений и проектов, касающихся мероприятий, по улучшению, переустройству и оборудованию порта;

г) рассмотрение проектов и смет капитального ремонта порта и портовых сооружений;

д) установление порядка отвода участков и помещений на территории порта и условий пользования ими;

е) предварительное рассмотрение вопроса об установлении размера сборов за пользование портовыми сооружениями и приспособлениями;

ж) рассмотрение других вопросов, касающихся данного порта, которые будут внесены на обсуждение комитета начальников Торгопорта центральными органами УНКПС или местными учреждениями, находящимися на территории порта.

Председателю Совещания по портовым делам, а также участвовавшим в заседании представителям ведомств, оставшимся в меньшинстве, предоставлялось в трехдневный срок подать в письменной форме мотивированное возражение против состоявшегося постановления. Это возражение, вместе с относящимися к данному вопросу материалами, немедленно препровождалось в УНКПС, которое сносило с ведомствами, представителями которых было заявлено возражение. Если этим путем не достигалось соглашение, вопрос вносился на разрешение УЭС. При этом, подача возражений не приостанавливала приведения в действие постановлений Совещания по портовым делам, если Совещание не признавало нужным приостановить его [16, с. 195-196].

Следующим шагом стало принятие 1 ноября 1922 г. постановления «Об установлении связи экономических совещаний с управлениями морских торговых портов». Им, в отмену ранее изданных постановлений СТО о порядке управления морскими портами, постановлялось: во-первых, в целях установления тесной связи приморских портов с экономическими совещаниями, сближения с местными государственными и промышленными организациями и вовлечения их в развитие хозяйственно-коммерческой деятельности портов учреждался в последних институт уполномоченных комиссара путей сообщения, подчиненных уполномоченному НКПС округа или области; в обязанности уполномоченных НКПС при морских портах вменялось проведение в жизнь указаний экономических совещаний и осуще-

ствления контроля экономических совещаний над деятельностью морских портов в пределах, установленных ВЦИК положением об экономических совещаниях, сделав их в то же время подотчетными и подконтрольными экономическим совещаниям.

При этом уполномоченные НКПС портов входили равноправными членами в состав соответствующих экономических совещаний. Установление же перечня портов, в которых вводился институт уполномоченных НКПС, представлялось на усмотрение самого НКПС. Права и обязанности уполномоченных НКПС при морских портах и их взаимоотношения с начальниками портов определялись положением об уполномоченных НКПС на железных дорогах и изданным НКПС дополнениями.

Во-вторых, запрещалось какое бы то ни было вмешательство со стороны каких бы то ни было ведомств в административную и технико-хозяйственную деятельность портоуправления. НКПС и морскому ведомству было предложено разработать правила о взаимоотношениях начальников торговых портов с командирами военных портов в том случае, если территории этих портов соприкасались.

В-третьих, все морские торговые порты подчинили уполномоченному НКПС области или округа, согласно положению об уполномоченных народного комиссариата при областных (краевых) экономических совещаниях.

В-четвертых, утверждался представленный НКПС проект положения о ЦК, областных комитетах и совещаниях по портовым делам с предоставлением НКПС права организации областных комитетов по мере надобности и по согласованию с областным экономическим совещанием и НКВТ [17, с. 1488].

Таким образом, можно сделать следующий вывод. За период 1917 – 1922 г. система управления портами прошла сложный этап эволюции от первоначально совершенствования применявшихся еще в Российской империи соответствующих схем и законодательной базы до создания советской системы управления торговыми портами на основе вышерассмотренных декретов. Данная система, впрочем, оказалась не достаточно совершенной и потому в ближайшие годы многократно совершенствовалась.

Список литературы:

1. Под флагом Родины. Очерки Черноморского морского пароходства. – Издательство "Маяк", Одесса, 1967. — 456 с.
2. Сидорченко В.Ф. Капитан морского судна. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001. – 307 с.
3. Виноградов П.П., Кейлин А.Д., Под ред.: Солодилов А.П.– М.: Морское право. Издательство Водный транспорт. 1939. – 248 с.
4. Александр Кейлин. Советское морское право. – Из-во: Водтрансиздат. – 1954 г.
5. Егоров А.Ю., Смоленцев В.Д. Херсон – первый порт на Черном море: Исторические хроники 1778-2008 годов. – Херсон: Надднiproяночка, 2008. – 230 с.
6. Змерзлый Б.В. Правовое регулирование торгового судоходства в Черноморско-Азовском регионе в конце XVIII – начале XX в. / Б.В. Змерзлый. – Симферополь: ЧП «Предприятие Феникс», 2014. – 512 с.
7. Горюнов Б. Ф., Шихнев Ф. М., Никеров П. С. Морские порты. — М.: Транспорт, 1970. – 448 с.
8. Горюнов Б. Ф. Специализированные пирсы: Учебное пособие. — М.: МИСИ, 1983. – 92 с.
9. Горюнов Б.Ф. Специализированные причалы морских портов.– 1968, 312 с.
10. Специализированные причалы морских портов. Горюнов Б. Ф. – М., Изд-во Транспорт, 1968. – 312 с.
11. Шихиев Ф. М., Горюнов Б. Ф. Устройство морских портов. - М., Транспорт, 1976. 272 с.
12. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917-1918 гг. – М., 1942. – 1483 с.
13. Кузнецов В.Ф. От петровых кораблей до советских теплоходов. Из истории Азовского флота. – Изд. 2-е, дополненное и переработанное. – Ростов н-Д., 1946. – 116 с.
14. Декрет СНК «О морском транспорте» / Известия ВЦИК. – № 126 от 11 июня 1921 г.

15. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. – М., 1944. – с. 1198.
16. Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – №11. 8-10 марта 1922 г.
17. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1922 г. – М., 1950. – 1932 с.

Koval A. Organization of management by ports In 1917 - 1923. In a region Black and Azov seas // Scientific Notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2015. – № 1. – P. 54 – 68.

The article is sanctified to the study of management evolution by ports in the Черноморско-азовском region in 1917 - 1923 On the basis of studied normatively legal acts drawn conclusion, that originally by bolshevists was taken for basis imperial control system by ports with an incorporation in her new administrative structures as in a higher link so in more subzero. Originally a considerable role was taken to different conventions and trade-union organizations, however at the beginning of 1920th the system of collective acceptance of major decisions More began to be used with establishment of executive power on port territory of port admiral.

Keywords: ports, organization of management, region Black and Azov seas, decrees, normative acts, nationalization, economic conferences.