

*УДК 340.15:347.79*

## **ПОЛОЖЕНИЕ ОБ УПРАВЛЕНИИ ТОРГОВЫМИ ПОРТАМИ РСФСР В 1922 г.**

*Коваль А. В.*

*Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского*

В работе исследуется «Положение об управлении торговыми портами», принятое 30 июня 1922 г. Оно состояло из 4 глав: гл. 1 – «Общие положения», гл. 2 – «О начальнике портового управления», гл. 3 была посвящена помощникам начальника порта и различным структурным частям управления портом; в гл. 4 указывался «Круг ведения частей портового управления». Указывается, что это Положение было тщательно продуманным, детальным нормативным актом, полная реализация которого на деле, в силу различных причин, оказалась весьма сложным делом, в том числе из-за того, что оно было плохо согласовано с постоянно меняющейся системой управления как страны в целом, так и транспорта в частности. Тем не менее оно выполнило такие задачи, как определение прав и обязанностей руководства торговых портов. Дальнейшее правовое урегулирование данной проблемы происходило весьма бурно, что приводило к частому изменению законодательства и подзаконных актов.

**Ключевые слова:** положение, управление, морские торговые порты, портовые управления.

Как указывалось в наших предыдущих публикациях, система управления торговыми портами в РСФСР с окончанием основных событий Гражданской войны и с началом НЭПа оказалась очень запутанной и недееспособной [1, с. 54–68]. Требовалось создание нового нормативного акта, который упорядочил бы этот процесс.

Именно по этой причине 30 июня 1922 г. было утверждено «Положение об управлении торговыми портами». Оно состояло из 4 глав: гл. 1 – «Общие положения», гл. 2 – «О начальнике портового управления», гл. 3 была посвящена помощникам начальника порта и различным структурным частям управления портом; в гл. 4 указывался «Круг ведения частей портового управления».

В главе 1 устанавливалось, что «морской торговый порт обнимает заключающиеся в установленных границах портовые воды (гавани и рейды) и прибрежное пространство с находящимися на нем всякого рода сооружениями и приспособлениями, к портовым операциям относящимися» (ст. 1)

К порту, к тому же, могли быть приписаны пристанские пункты, не имеющие самостоятельного значения и отдельного административного управления [2, с. 32].

Морские торговые порты разделялись по их значению на три разряда. Разделение портов по разрядам возлагалось на ЦУМОРОм и должно было утверждаться Наркомпутем. К портам первого разряда относились приморские пункты транзитного характера, имеющие крупное экономическое значение для торговли страны, требующие наибольшей технической подготовки в виду сложности совершаемых в них операций. Порты этого разряда должны были характеризоваться: обширным районом тяготения, разнообразием товаров, крупным развитием экспорта и импорта и значительным развитием большого и малого каботажа.

Второй разряд составляли порты транзитного характера с большим оборотом грузов, значительным, но не столь обширным, как в портах первого разряда, районном тяготения, не столь сложной классификацией грузов и относительно слабым развитием импорта и дальнего каботажа.

Третий разряд образовывали, во-первых, транзитные порты, характеризующиеся теми же основными признаками, что и порты второго разряда, но имеющие сравнительно меньшее экономическое значение и более ограниченный район тяготения грузов, а во-вторых – порты местного значения (ст. 2).

Примечанием устанавливалось, что в отдельных случаях и внутренние порты, которые приобрели, в силу обстоятельств, исключительное экономическое значение для государства, могли быть относимы к портам первого и второго разряда.

При необходимости изменение существующих границ порта и пристанских пунктов устанавливалось НКПС и должно было утверждаться в законодательном порядке (ст. 3).

Управление морскими торговыми портами являлось органом управления, подчиненным центральному управлению морского транспорта и заведующим портов в административном, техническом и хозяйственном отношениях (ст. 4).

Кроме того, устанавливалось, что:

а) по вопросам, касающимся развития коммерческо-хозяйственной деятельности портов, по увеличению их доходности, а также надзора за политическим состоянием портов, Управления портов должны были сносятся с Уполнаркомпути при Облэкосо;

б) портовые управления обязывались по требованию Уполнаркомпути сообщать немедленно все запрашиваемые сведения и справки и исполнять их распоряжения в пределах Положения об Уполнаркомпути при областном Облэкосо;

в) все вопросы, касающиеся деятельности морских портов, подлежащие обсуждению в Облэкосо, полагалось вносить через Уполнаркомпути; к нему же или его местному представителю надлежало начальникам торговых портов обращаться за всякого рода разъяснениями и содействием в случае получения непосредственных распоряжений от Облэкосо;

г) также предусматривалось, что все сношения управлений портов с Уполнаркомпути при Облэкосо одновременно в копии должны были сообщаться в ЦУМОР (ст. 5.) [2, с. 33].

Начальнику портового Управления, как уже указывалось, была посвящена глава II Положения. В ней устанавливалось, что во главе торгового порта стоит начальник порта, ответственный перед Центральным управлением морского транспорта за всю совокупность работы порта (ст. 6).

Начальники порта I-го разряда утверждались через Наркомпути по представлению Отдела портов ЦУМОРа через начмора, а начальники портов II и III разрядов утверждаются через Главначпути<sup>1</sup> по представлению Отдела портов ЦУМОРа через НАЦМора (ст. 7).

Начальник порта объявлялся распорядителем и руководителем всей административно-технической, эксплуатационной, хозяйственной и счетной деятельности

---

<sup>1</sup> Права Главначпути согласно приказу № 11519 от 8/х – 1923 г. перешли к начальнику административного управления НКПС.

порта и должен был руководствоваться в своей деятельности узаконениями и распоряжениями правительства как общими, так и специальными, касающимися труда и профсоюзов, распоряжениями НКПС, главного начальника П. С., этим положением и специальными инструкциями начальникам портов (ст. 8).

При этом, распоряжения и руководство технической деятельностью порта возлагались на помощника начальника порта по технической отрасли.

В порядке руководства и управления портов начальнику порта предоставлялось:

1) сноситься по делам порта непосредственно с губернскими, уездными и местными органами управления всех ведомств;

2) представлять в ЦУМОР на утверждение кандидатов на должности помощников начальника порта и назначать непосредственно, утверждать на соответственные должности по управлению порта всех остальных сотрудников согласно действующему по этому вопросу положению;

3) разрешать в установленном порядке отпуска подведомственным ему служащим;

4) налагать в административном порядке взыскания на служащих портового управления на основаниях, установленных положением о правах лиц технической администрации в отношении наложения дисциплинарных взысканий;

5) принимать все законные меры для своевременного снабжения порта всеми необходимыми материалами, средствами и рабочей силой;

6) заключать в пределах предоставленных ему полномочий от имени портового управления всякого рода договоры, условия и соглашения [2, с. 34];

7) при пожарных и несчастных случаях, грозящих опасностью людям, портовым сооружениям, судам и товарам: при наводнениях, лесных заломах, ледоходе, столкновении судов, авариях и т. п. – требовать от находящихся в порту судов, от учреждений и лиц немедленного предоставления имеющихся у них для борьбы с огнем и подачи помощи средств, подвижного состава и т. п.;

8) задерживать суда до устранения неисправности, если при освидетельствовании судна окажется, что оно не удовлетворяет действующим положениям, правилам и инструкциям, а также в случае неуплаты владельцем судна причитающихся с него взысканий или непредставления достаточного обеспечения в уплате;

9) в случае нарушения в пределах порта действующих восстановлений о внешней торговле и мореплавании – возбуждать обвинение против виновного в судебном порядке;

10) по определению помощника по технической части – отпускать кредиты на исполнение всех работ строительных, землечерпательных, изыскательных, по ремонту и постройке портовых плавучих средств, равно транспортных судов, если ремонт этих последних будет возложен на порт, и по спасанию и подъему затонувших судов в пределах утвержденной в общем порядке сметы и производственных программ по ЦУМОРу на суммы, не превышающие установленных для местных органов НКПС нормы (ст. 10).

При этом, однако, устанавливалось, что, во-первых, утверждение и разрешение к исполнению работ, перечисленных в п. 10, предоставлялось помощнику начальника порта по технической отрасли; во-вторых, проекты и сметы на новые работы, связанные с развитием порта, увеличением его постоянных причальных линий и

территории, с улучшением его навигационных качеств, а также с задачами по общему благоустройству и оборудованию его судоремонтных средств, независимо от суммы их, представлялись начальником порта на утверждение ЦУМОРа.

Новые типы гидротехнических и гражданских сооружений и механических устройств также подлежали представлению в ЦУМОР;

11) продавать ненужное и негодное имущество порта установленным для этого порядком;

12) распоряжаться кредитами, отпускаемыми на содержание порта, в пределах кредитных ассигнований;

13) в случае экстренной необходимости принимать неотложные меры по предотвращению опасностей, грозящих жизни или здоровью людей, портовым сооружениям и товарам или свободному движению судов по водам порта, а также по исправлению происшедших повреждений с доведением о сем каждый раз до сведения Округа [2, с. 35];

14) требовать исполнения его законных распоряжений всеми другими ведомствами, действующими на территории порта, и в случае неисполнения его требований – производить необходимые действия своим распоряжением (ст. 9).

Отдельно в Положении были выделены обязанности начальника порта:

1) наблюдение за исполнением в пределах порта действующих декретов, правил, распоряжений, изданных в отношении порта обязательных постановлений и принятие мер к предупреждению и пресечению их нарушения;

2) содержание и ремонт всех искусственных и гражданских сооружений, находящихся на портовой территории, а также общее наблюдение за благочинием и порядком в порту;

3) заведование портовыми лоцманами;

4) оказание всемерного содействия органам НКПС и др. ведомствам по исполнению ими своих обязанностей в пределах порта;

5) составление и проведение в жизнь предположений: а) об издании обязательных постановлений, регулирующих внутреннюю жизнь порта; б) об условиях отдачи и отвода участков портовой территории с находящимися на ней всеми портовыми сооружениями и складочными помещениями; в) о потребностях порта по его улучшению, развитию, переустройству, капитальному ремонту, оборудованию и устройству верфей, доков, элеваторов, подъездных к порту путей, спасательных станций, пожарной охраны, ледакольных средств и т. п. (ст. 11).

В главе III устанавливалось, что у начальника порта имеется установленное число помощников, причем заместителем является помощник по технической отрасли (ст. 13).

Помощники начальника порта 1-го разряда назначались через Главначпуть<sup>2</sup> по представлению Отдела портов через начмора, а помощники начальников портов 2 и 3 разрядов назначались начмором по представлению Отдела портов (ст. 14).

Для рассмотрения и разрешения административно-хозяйственных вопросов, касающихся совместной деятельности Портового управления и др. ведомств, при начальнике порта под его председательством состояло Совецание по портовым де-

---

<sup>2</sup> Согласно приказу № 11519 от 8/х 1923 г. права Главначпуть перешли к начальнику административного управления.

лам, состав, предмет и порядок занятий которого определялся особым положением о нем (ст. 15).

Для урегулирования вопросов, касающихся совместной деятельности Портового управления и других органов НКПС (ЦУЖел ЦУМТ), при начальнике порта и под его председательством предусматривалась комиссия из представителей ответственных органов НКПС с совещательными функциями (ст. 16) [2, с. 36]. Комиссия эта могла собираться по мере надобности и особого обслуживающего ее аппарата не имела.

В ведении и распоряжении начальника порта также состояло Портовое управление, подразделяющееся на соответственные части, а именно: 1) общую, 2) административную, 3) счетную, 4) строительную, 5) механико-судовую, 6) связи и электротехники и 7) материальную (ст. 17).

При этом в портах 1 и 2 разрядов первые три части состоят в непосредственном ведении помощника начальника порта по административной отрасли, а последние четыре – в ведении помощника по технической части; расположенные в портах гидрометеорологические станции находились в хозяйственном отношении в ведении начальника порта и действовали основании особого положения.

Устанавливалось, что во главе каждой части портового управления находился начальник таковой, подчиненный начальнику порта и ответственный за постановку дела вверенной ему отрасли деятельности портового управления (ст. 18).

Круг ведения частей портового управления (глава 4 Положения) устанавливался такой: проведение в жизни распоряжений высших органов НКПС; выяснение потребности и недостатка технического персонала и рабочей силы, изыскания и распоряжение рабочей силой; выявление потребностей всякого рода материалов, оборудования и проч.; наблюдение и руководство во всякого рода работах, производимых портовым управлением; исследование методов производства всякого рода работ и подготовка данных для выработки мер к их улучшению; представление в ЦУМОР всех данных и материалов для составления производственных планов и программ и составление всякого рода технических проектов; представление в ЦУМОР всякого рода периодических сведений, отчетности и статистических данных; участие в деле профессиональной подготовки агентов по соответственным отраслям работы (ст. 19) [2, с. 37].

К кругу ведения отдельных частей портового управления были отнесены: ведение всеми вопросами общеадминистративного характера, которые по своему свойству не относятся к ведению других частей портового управления; выполнение действующих правил, связанных с бесплатным проездом по железнодорожным и водным путям сообщения и провозом домашнего имущества, выдача билетов и нарядов служащим управления; консультация по правовым вопросам и ведение судебных дел; редактирование приказом по управлению, рассылка официальных и др. изданий; ведение дел личного состава; статистика труда; хозяйство управления; инспектирование всех подчиненных портовому управлению агентов по вопросам, касающимся ведения части; выяснение потребности в продовольствии и др. предметах, означенных сведений в ЦУМОР; распределение поступающего продовольствия между служащими и рабочими порта; разработка вопросов нормирования и расценки труда (ст. 20).

На административную часть возлагалось: заведование портовыми водами, прибрежным пространством и находящимися на нем всякого рода сооружениями, а также ледокольными, пожарными и иными приспособлениями и средствами; заведование портовыми лоцманами; регулирование движения и стоянки судов в пределах порта, а также порядка охраны судов и т. п.; регистрация прихода, отхода и перестановки судов; наблюдение за порядком загрузки и выгрузки судов и за передвижением и хранением товаров и вообще за соблюдением порядка и благочиния в порту; наблюдение за выгрузкой балласта и очисткой судов от мусора и принятие мер против загрязнения порта и фарватеров; наблюдение за производством в пределах порта промыслов: рыбного, водолазного, буксирного, перевозного, по загрузке и выгрузке судов и иных; принятие мер предупреждения пожаров и иного рода несчастных случаев, могущих грозить опасностью людям, портовым сооружениям, судам, товарам или свободному движению по водам порта [2, с. 38]; принятие мер к спасению людей, судов и грузов при кораблекрушениях, столкновениях и авариях в районе порта, а также заведование делами о кораблекрушениях; регулирование железнодорожного движения в пределах порта по соглашению с соответствующими органами НКПС; надзор за исполнением издаваемых СовеЩанием по портовым делам обязательных постановлений; производство технического, совместно с представителем мехвнико-судовой части, осмотра судов для предупреждения выхода в море судов, находящихся в неблагонадежном состоянии и чрезмерно или неправильно нагруженных, а также для исследования причин несчастных случаев; производство расследования аварийных случаев; установление корабельного и пр. сборов на основании действующих инструкций и правил; содержание порта в состоянии готовности к приему и отпуску судов, пассажиров и грузов в надлежащем порядке как в отношении благоустройства, так и в отношении пожарном, санитарном и охраны, а также наблюдение за содержанием в исправности сигнализации и морских предостерегательных знаков в порту и у входа в порт; предоставление заинтересованным ведомствам, учреждениям и частным лицам складочных помещений и механических приспособлений и отвод портовой территории на условиях, определяемых СовеЩанием по портовым делам; наблюдение за пользованием ведомствами, учреждениями и частными лицами отведенными им участками портовой территории, складочными помещениями и механическими приспособлениями; укомплектование и учет личного состава порта и портовых плавучих средств, а также надзор за комплектом команды на посещающих порт судах под флагом РСФСР (ст. 21).

На счетную часть возлагалось: составление расходных смет портового управления (эксплуатационных, строительных, по вспомогательным операциям и пр.); запрос и получение денежных средств по утвержденным сметам и разрешенным кредитам; производство всякого рода расчетов со служащими и рабочими, с дебиторами и кредиторами Портового управления, подотчетными лицами и учреждениями; учет всех кредитов, фондов и производимых управлением расходов, а также взимание и учет всякого рода портовых сборов; учет имущества и всех вообще материальных ценностей порта; заведование и учет кассы Портового управления; бухгалтерский учет всех оборотов Портового управления [2, с. 39]; составление периодической финансовой и материальной отчетности по оборотам Портового управления; составление годового финансового отчета (ст. 22).

Соответствующие статьи Положения устанавливали круг ведения прочих частей управления порта: ст. 23 – части строительной, ст. 24 – части механико-судовой; ст. 25 – части связи и электротехники, ст. 26 – материальной части [2, с. 40–41].

Как видно из представленного материала, «Положение об управлении торговыми портами» 1922 г. было тщательно продуманным, детальным нормативным актом, полная реализация которого на деле, в силу различных причин, оказалась весьма сложным делом, в том числе из-за того, что оно было плохо согласовано с постоянно меняющейся системой управления как страны в целом, так и транспорта в частности. Тем не менее оно выполнило такие задачи, как определение прав и обязанностей руководства торговых портов. Дальнейшее правовое урегулирование данной проблемы происходило весьма бурно, что приводило к частому изменению законодательства и подзаконных актов [3–7].

#### Список литературы:

1. Коваль А. В. Организация управления портами в 1917–1923 гг. в Черноморско-Азовском регионе // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2015. – Т. 1 (67). № 1. – С. 54–68.
2. Сборник законов и распоряжений по морскому транспорту (по июнь 1924 г.). Составлен Организационно-Кодификационной Частью Административного Управления НКПС. – М.: Транспечать, 1924. – 431 с.
3. Коваль А. В. Организация и деятельность комитетов по портовым делам в Черноморско-Азовском регионе // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2015. – Т. 1 (67). № 2. – С. 44–57.
3. Коваль А. В. Реформы управления портами в СССР в 1931–1933 гг. // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2016. – Т. 2 (68). №1. – С. 52–59.
4. Коваль А. В. Реорганизация управления портами в СССР в 1934 г. // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2016. Т. 2 (68). №2. – С. 58–73.
5. Коваль А. В. Правовые основы создания и деятельности комиссариатов путей сообщения и внешней торговли СССР // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2017. – Т. 3 (69). № 1. – С. 35–49.
6. Коваль А. В. Реформа управления речным и морским транспортом 1930 г. // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2017. – Т. 3 (69). № 3. – С. 61–77.
7. Коваль А. В. Развитие системы управления торговыми морскими портами в СССР в 1923–1929 гг. // Власть закона. – 2016. – № 1 (25). – С. 268–277.

**Koval A. Position about a management by trade ports in RSFSR 1922** // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2018. – Т. 4 (70). № 4. – P. 85–92.

"Statute is in-process investigated about a management by trade ports", accepted on June, 30 1922 It consisted of 4 chapter: 1. "generals", 2. "About the chief of port management", 3. was sanctified to the helpers of port admiral and different structural parts of management by port; 4. "Circle of conduct of Parts of Port Management" was specified. Specified, that this Statute was a carefully carefully thought out, detailed normative act, complete realization of that in business, by virtue of different reasons, appeared very difficult business, including because it was badly concerted with constantly changing control system of both country on the whole and transport in particular. Nevertheless, it executed such tasks as determination of rights and duties of guidance of trade ports. The further legal settlement of this problem took place very stormily, that caused the frequent change of legislation and подзаконных acts.

**Keywords:** Statute, management, marine trade ports, port managements.

**Spisok literatury:**

1. Koval' A. V. Organizatsiya upravleniya portami v 1917–1923 gg. v Chernomorsko-Azovskom regione // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. YUridicheskie nauki. 2015. T. 1 (67). №1. S. 54–68.
2. Sbornik zakonov i rasporyazhenij po morskomu transportu (po iyun' 1924 g.). Sostavlenn Organizatsionno-Kodifikatsionnoj CHast'yu Administrativnogo Upravleniya NKPS. – M.: Transpechat', 1924. – 431 s.
3. Koval' A. V. Organizatsiya i deyatel'nost' komitetov po portovym delam v Chernomorsko-Azovskom regione // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. YUridicheskie nauki. 2015. T. 1 (67). №2. S. 44–57.
3. Koval' A. V. Reformy upravleniya portami v SSSR v 1931–1933 gg. // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. YUridicheskie nauki. 2016. T. 2 (68). №1. S. 52–59.
4. Koval' A. V. Reorganizatsiya upravleniya portami v SSSR v 1934 g. // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. YUridicheskie nauki. 2016. T. 2 (68). №2. S. 58–73.
5. Koval' A. V. Pravovye osnovy sozdaniya i deyatel'nosti komissariatov putej soobshcheniya i vneshnej trgovli SSSR // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. YUridicheskie nauki. 2017. T. 3 (69). №1. S. 35–49.
6. Koval' A. V. Reforma upravleniya rechnym i morskim transportom 1930 g. // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. YUridicheskie nauki. 2017. T. 3 (69). №3. S. 61–77.
7. Koval' A. V. Razvitie sistemy upravleniya trgovymi morskimi portami v SSSR v 1923–1929 gg. // Vlast' zakona. 2016. №1 (25). S. 268–277.