

УДК 340.15:347.79

ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОМИТЕТОВ ПО ПОРТОВЫМ ДЕЛАМ В ЧЕРНОМОРСКО-АЗОВСКОМ РЕГИОНЕ

Коваль А. В.

Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского

Статья посвящена изучению эволюции управления портами в Черноморско-Азовском регионе в середине 1920-х 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. Вершиной этого подхода было создание и деятельность в 1922-1927 гг. центрального комитета по портовым делам, южного областного комитета по портовым делам и портовых совещаний. Они действовали на основе соответствующих положений от 5 декабря 1922 г., 14 сентября 1925 г. и 22 сентября 1926 г. В состав этих органов входили представители центральных и региональных хозяйственных и профсоюзных органов.

Ключевые слова: порты, организация управления, Черноморско-Азовский регион, центральный и южный комитеты по портовым делам.

Правовое регулирование деятельности торговых портов является одной из важнейших задач любого государства обладающему выходом к морю. Обуславливается это огромной ролью морского транспорта в современной системе экономического развития и взаимодействия стран. Управление деятельностью торговых портов прошло непростые эволюционные этапы, связанные в первую очередь с задачами стоящими в то или иное время перед ними. 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.

Сложности восстановительного периода, необходимость быстрого налаживания деятельности торговых портов, общие интересы различных ведомств и организаций заставили представителей советской власти обратиться к опыту недавнего прошлого по созданию единого коллегиального органа, который бы одновременно генерировал и реализовывал основные направления развития портов, учитывал интересы всех заинтересованных сторон, принимал и утверждал окончательные решения, контролировал деятельность портов на местах и т.д. Таковым органом в начале XX в. в России был комитет по портовым делам. Именно он определял все стороны жизни торговых портов империи (штат, финансирование, строительство и т.д.) [6, с. 350–380].

Однако воссоздание в прежнем виде такого комитета было невозможно, и первый опыт оказался малоудачным. Так, 5 декабря 1922 г. было принято «Положение

о центральном комитете, областных комитетах и совещаниях по портовым делам» [12]. Случилось это, очевидно, потому, что хотя система совещаний по портовым делам и была создана относительно быстро, но вот создание центрального и областных комитетов застопорилось, возможно из-за продолжавшегося бурного государственного строительства (образование различных государственных органов, уточнение их полномочий, компетенций, соподчиненности и т.д.). Да и сил и средств на восстановление портов у молодого советского государства еще просто не было, а потому лишь с накоплением необходимого административного и финансового ресурсов данная система управления и развития всем портовым делом смогла заработать на полную силу.

В дальнейшем была использована трехступенчатая система, заложенная в постановлении СТО СССР от 14 сентября 1925 г. «Положение о центральном комитете, областных комитетах и совещаниях по портовым делам» и развитая постановлением СТО СССР от 22 сентября 1926 г. [13].

Им, в частности, предусматривалось, что для объединения действий всех ведомств в отношении полного и планомерного использования морских торговых портов и разрешения всех вопросов, касающихся деятельности таковых, учреждаются: а) центральный комитет по портовым делам (далее – ЦКПД) при НКПС; б) областные комитеты по портовым делам при областных и окружных уполномоченных НКПС и в) совещания по портовым делам при начальниках торговых портов. На ЦКПД возлагалось:

а) рассмотрение общих планов улучшения, переустройства, оборудования и эксплуатации морских торговых портов СССР;

б) общая увязка заданий, предъявленных экономическими организациями и ведомствами к работе морских торговых портов, и установление периодических планов этой работы;

в) предварительное рассмотрение и дача заключений по производственным программам и сметам на содержание морских торговых портов, а равно по проектам мероприятий, для осуществления которых необходим отпуск сверхсметных кредитов или установление целевых сборов;

г) распределение по морским торговым портам отпущенных кредитов с приглашением в этих случаях на заседание представителей областных комитетов по портовым делам;

д) рассмотрение и утверждение проектов положений, правил, инструкций, касающихся деятельности областных комитетов и совещаний по портовым делам и управления морскими торговыми портами, разработка, рассмотрение и утверждение проектов правил, регулирующих взаимоотношения ведомств и учреждений, работающих в морских торговых портах, и общее согласование обязательных постановлений, издаваемых управлениями морских торговых портов СССР;

е) рассмотрение проектов сухопутных и водных границ морских торговых портов и представление этих проектов в установленном порядке на утверждение;

ж) определение общего порядка и условий отвода участков и помещений на территории морских торговых портов;

з) определение общих оснований пользования в морских торговых портах дамбами, набережными, пристанями, складочными помещениями и иными портовыми сооружениями и приспособлениями;

и) рассмотрение и утверждение общих правил по карантинным и санитарным мероприятиям в морских торговых портах;

к) рассмотрение ставок всех видов портовых сборов и утверждение такс за услуги, оказываемые портовыми управлениями;

л) утверждение норм погрузки на люк разных грузов;

м) рассмотрение ходатайств о выдаче ссуд на мероприятия, связанные с деятельностью морских торговых портов;

н) рассмотрение арендных соглашений и договоров на суммы и сроки, превышающие компетенцию областных комитетов по портовым делам, в пределах прав, предоставленных согласно действующим законоположениям народным комиссарам;

о) разрешение жалоб на постановления областных комитетов и совещаний по портовым делам и отмена принятых ими неправильных постановлений;

п) разрешение дел, поступающих в порядке п. «е» ст. 3, раздела «В» ст. 4 и ст. ст. 21 и 22 данного положения;

р) рассмотрение всяких других вопросов, касающихся морских торговых портов, внесенных на рассмотрение центрального комитета по портовым делам председателем или членами его;

с) пополнение состава областных комитетов и совещаний по портовым делам постоянными членами с решающим голосом, сверх перечисленных в ст. ст. 7–10.

На областной комитет по портовым делам возлагалась:

а) общая увязка предъявляемых к работе портов, подведомственных областному комитету, требований и заданий со стороны областных организаций и ведомств;

б) обсуждение сведений о размерах главнейших грузовых потоков, а также об условиях передачи грузов железных дорог на морские пути сообщения и обратно и представление своих заключений по этим вопросам в центральный комитет по портовым делам;

в) утверждение договоров, заключаемых портоуправлениями области на сумму и сроки, устанавливаемые соответствующими законоположениями и изданными в развитие их распоряжениями центральных органов;

г) согласование обязательных постановлений по морским торговым портам области, издаваемых в порядке ст. 4 данного Положения, и отмена их;

д) разрешение жалоб на постановления совещаний по портовым делам области, за исключением жалоб по вопросам, предусмотренным в разделе «В» ст. 4 настоящего Положения;

е) рассмотрение и представление заключений в центральный комитет по портовым делам:

1) по вопросам торговли и промышленности, связанным с деятельностью морских портов данной области;

2) по проектам общих планов улучшения, переустройства и оборудования морских портов области;

3) по проектам сухопутных и водных границ морских торговых портов области;

4) по проектам предположений об установлении новых и изменении действующих портовых сборов и такс платы, взимаемой за услуги, оказываемые портоуправлениями;

5) по проектам годовых производственных программ, составленных портоуправлениями области;

ж) рассмотрение всех вопросов, вносимых в областной комитет портовыми совещаниями, председателем или членами областного комитета, органами областной или центральной власти (п. 3).

Пункт 4 положения был посвящен предметам ведения совещания по портовым делам. На них, в частности, возлагалось:

А. Рассмотрение и утверждение:

а) проектов обязательных постановлений, касающихся благоустройства и внутреннего порядка порта;

б) порядка и условий отвода участков и помещений на территории порта;

в) всякого рода арендных соглашений и договоров на суммы и сроки, превышающие права начальника порта, но в пределах, установленных на этот случай соответствующими законоположениями и изданными в развитие их распоряжениями центральных органов. В этих случаях портовым совещаниям позволялось утверждать арендные договоры и в пределах прав, предоставленных областными комитетами; причем принятые в этом случае постановления портовых совещаний вступали в силу, если по истечении двух недель со дня представления этих постановлений областному комитету со стороны последнего не поступало протеста;

г) оснований пользования в порту дамбами, набережными, пристанями, складочными помещениями и иными портовыми сооружениями и приспособлениями;

д) вопросов, связанных с установлением в порту карантинных и санитарных мероприятий;

е) максимальных ставок за пользование складочными помещениями, погрузочно-разгрузочными приспособлениями и сооружениями и пр., независимо от того, кому они принадлежат, в пределах утвержденных центральным комитетом по портовым делам норм.

Б. Рассмотрение и представление заключений в областной комитет по портовым делам:

а) по вопросам торговли, промышленности и техники, связанным с деятельностью порта;

б) по проектам сухопутных и водных границ порта;

в) по общим планам улучшения, переустройства и оборудования портов;

г) по всем вопросам, входящим в компетенцию областного комитета по портовым делам, если эти вопросы переданы им на заключение совещания по портовым делам.

В. Рассмотрение и представление заключений в ЦКПД:

а) по годовым производственным программам и сметам, составленным портоуправлениями;

б) по отчетам об исполнении программы работ в порту;

в) норм погрузки на люк разных грузов;

г) по всем вопросам, входящим в компетенцию ЦКПД и центрального управления морского транспорта НКПС, если эти вопросы переданы названными учреждениями на заключение совещания. При этом заключения, предусмотренные лит. «а» и «б» п. «В» данной статьи, одновременно с представлением в ЦКПД следовало направлять в копиях в соответствующий областной комитет по портовым делам.

Состав ЦКПД формировался следующим образом. Председатель ЦКПД назначался НКПС, а заместитель председателя комиссариатом внешней торговли (п. 5). Членами ЦКПД с правом решающего голоса являлись представители: 2 от НКПС, включая и председателя, один от комиссариата внешней торговли (заместитель председателя) и по 1 от советского торгового флота, НКФ СССР, Главного правления Госстраха, комиссариата по Военным и Морским Дела, НКИД, ВСНХ СССР, НКВТ СССР, центрального комитета союза водников, центрального комитета транспортных рабочих, и по 1 от каждой союзной республики (п. 6).

В свою очередь, состав областного комитета по портовым делам формировался следующим образом. Председателем областного комитета по портовым делам является областной или окружной уполномоченный НКПС; заместитель председателя назначается НКВТ (п. 7).

Членами областного комитета по портовым делам с правом решающего голоса являлись уполномоченный НКПС (он же председатель) и по одному представителю от НКВТ (заместитель председателя), комиссариата внутренней торговли, ВСНХ, НКФ, НКВД подлежащей союзной республики, советского торгового флота, комиссариата по военным и морским делам, союза водников и союза транспортных рабочих. При этом при решении вопросов, затрагивающих интересы железных дорог и внутренних водных путей области (округа), на заседания областного комитета следовало приглашать представителей последних с правом решающего голоса (п. 8).

Что касается состава совещания по портовым делам, то председателем совещания по портовым делам является начальник торгового порта или его заместитель (п. 9). Членами совещания по портовым делам с правом решающего голоса были представители: 3 от НКПС, включая и председателя, в том числе один от железных дорог, 2 от НКВТ, в том числе 1 от таможни порта, 3 от местного исполнительного комитета, в том числе от финансового отдела и коммунального отдела; по одному от комиссариата по военным и морским делам, советского торгового флота, союза водников, союза транспортных рабочих, от экспортирующих организаций и от биржевого комитета.

В портах, соприкасающихся с речными гаванями, представитель речного управления НКПС по вопросам, непосредственно относящимся к кругу его ведения, входил в состав совещания по портовым делам с правом решающего голоса. Представитель же от экспортирующих организаций избирался в состав совещания по портовым делам этим последним (п. 10).

Порядок ведения дел в центральном комитете, областных комитетах и совещаниях по портовым делам устанавливался следующий. По вопросам, затрагивающим круг ведения народных комиссариатов и других учреждений, не имеющих в числе членов центрального или областного комитета или совещания по портовым делам своих представителей, по распоряжению председателя подлежащего комитета или совещания по портовым делам на заседания последнего могли быть приглашаемы с правом решающего голоса представители этих народных комиссариатов и учреждений.

Председателем могли приглашаться также сведущие лица для участия в работах заседания с совещательным голосом (п. 11). При этом заседание признавалось законно состоявшимся, если имелось не менее половины членов, пользующихся со-

гласно ст. ст. 5–10 правом решающего голоса (п. 12). Дела в заседаниях решались простым большинством голосов (п. 13).

Постановления ЦКПД немедленно сообщались комиссару путей сообщения. При несогласии его с решением комитета дело с указанием мотивов несогласия возвращалось в комитет для нового рассмотрения. Если комитет оставался при прежнем решении, а также в случае опротестования постановления ЦКПД ведомствами и учреждениями, представленными в ЦКПД, дело переносилось в установленном ниже порядке в СТО (п. 14).

При несогласии кого-либо из членов с решением комитета в самом заседании заявлялся соответствующий протест, отмечаемый в протоколе, причем мотивы этого протеста следовало сообщать ЦКПД в письменной форме не позднее 7 суток со дня заседания.

Если указанные протесты подтверждались ведомством или учреждением, от которого данный член выступал в ЦКПД, то они направлялись через председателя последнего комиссару путей сообщения, которым дело или передавалось на новое рассмотрение ЦКПД, или не позднее 7 суток со дня внесения протеста возвращалось протестующему ведомству или учреждению для внесения в СТО, причем для опротестования дела в СТО устанавливался также семидневный срок.

Представители союзных республик были вправе внести протест на решение комитета в течение 7 суток со дня заседания (п. 15).

Несогласие комиссара путей сообщения с решением ЦКПД останавливало приведение в действие соответственного постановления комитета (п. 16).

При ЦКПД состояло управление делами, действующее на правах самостоятельного отдела НКПС; положение и штаты управления делами ЦКПД утверждались комиссаром путей сообщения (п. 17). Члены ЦКПД пользовались правом на получение годовых билетов по всей сети железных дорог, водных и морских путей СССР (п. 18). Расходы, связанные с содержанием ЦКПД и его управления делами, включаются в смету НКПС (п. 19).

Постановления областного комитета и совещания по портовым делам, за исключением случаев, указанных ниже (ст. ст. 21 и 22), обращались к исполнению немедленно по утверждении протокола председателем комитета или совещания (п. 20). При несогласии уполномоченного НКПС с решением областного комитета по портовым делам он имел право приостановить приведение его в исполнение и в семидневный срок перенести вопрос на рассмотрение ЦКПД (п. 21).

При несогласии начальника порта с решением совещания по портовым делам начальник порта имел право приостановить решение и в семидневный срок перенести вопрос по принадлежности на рассмотрение центрального или областного комитета по портовым делам (п. 22).

Делопроизводство областного комитета по портовым делам возлагалось на аппарат уполномоченного НКПС, являющегося председателем комитета, а делопроизводство совещания по портовым делам – на аппарат управления порта (п. 23).

Обращаясь к практической стороне деятельности ЦКПД и Южного комитета по портовым делам (далее – ЮКПД), на ответственности которого был Черноморско-Азовский регион, следует указать, что ЦКПД проводил свои заседания в среднем 1 раз в месяц. Основными группами вопросов, которые рассматривались на этих заседаниях, были такие:

1) установление, пересмотр и утверждение сборов за пользование погрузочно-разгрузочными приспособлениями в портах (заседание №18 от 22 февраля 1924 г.) [14, л. 1 об.];

2) утверждение важнейших решений областных комитетов по портовым делам, в том числе об отводе земли в портах и ее аренде, как например, об отводе места под холодильник на Новом Могу в Одессе (46 заседания от 18 февраля 1926 г.) [15, л. 10–11 об.];

3) правовое регулирование деятельности начальников портов, портовых совещаний, областных комитетов, и в том числе самого ЦКПД [15, л. 10–11 об.]. Так, к примеру, на 54 заседании 18 декабря 1925 г., при рассмотрении проекта положения об управлении морскими торговыми портами для его обработки образовали при ЦУМОРе комиссию из членов ЦКПД, от Наркомторга, НКФ, Наркомвоенмора и ЗСФСР (55, л. 5–6 об.); на 57 заседании ЦКПД 15 апреля 1926 г. активные дискуссии вызвал проект положения об управлении приморскими торговыми портами [15, л. 14–15];

4) о составе областных комитетов по портовым делам и портовых совещаний. Так, к примеру, на 54 заседании ЦКПД 18 декабря 1925 г. был отклонен протест управления Николаевского торгового порта о включение представителя госбанка в состав Николаевского совещания по портовым делам с правом решающего голоса [15, л. 5–6 об.]; на 57 заседании ЦКПД 15 апреля 1926 г. в состав областных комитетов и совещаний по портовым делам решили включить представителя Госстраха [15, л. 14–15]; на 62 заседании ЦКПД (23 октября 1926 г.) принято решение о введении в состав Южного Областного КПД представителя Совнаркома КрымАССР [15, л. 26–27];

5) рассмотрение такс различных сборов в портах (портовых сборов, санитарных мероприятий, водолазных работ, лоцманских), например на 63 заседании ЦКПД от 13 ноября 1926 г. [15, л. 28–29];

6) установление границ портов. Так, подобные вопросы рассматривались на 46 заседании 18 февраля 1925 г. (о пункте Геленджик) [15, л. 10–11 об.]; на 54 заседании от 18 декабря 1925 г. (о приписных пунктах Геническ, Скадовск и Хорлы) [15, л. 5–6 об.]; на 55 заседании (о пунктах Царедворевка и Ногайск) [15, л. 9–9 об.]; на 58 заседании от 7 мая 1926 г. (о Азовском торговом порте) [15, л. 20–21 об.]; на 62 заседании обсуждался не только вопрос об изменении границ порта Севастополя, но и особенности пересмотра «Положения о землях, предоставленных транспорту» [15, л. 26–27], а на 66 заседании ЦКПД 20 января 1927 г. рассматривался «Проект типовых обязательных постановлений в портах СССР» [16, л. 18–19 об.].

Очевидно, следует также указать, что на 73 (последнем) заседании ЦКПД 4 октября 1927 г. председательствовал Д. В. Полуян. Присутствовали: от НКПС И. А. Сергеев, Г. А. Спальвинг и Д. Г. Левин. Наркомторга – П. В. Серидинский, от ЗСФСР – С. С. Атаев, от НКФ А. И. Виноградов, от ВСНХ Зак, НКВД – В. В. Егорьев, от Наркомвоенмора – Келинин, от СТФ – М. П. Чернов, от Госстраха – А. Н. Волков, от АО «Транспорт» – К. Н. Потресов, от АО «Экспортхлеб» – Джемс-Леви, от «Северолес» – Арапов и Балендин, от «Масложирсиндикат» – Барский и от ЦКПУМОРа – М. А. Биркенгоф [16, л. 1].

Таким образом, можно отметить, что ЦКПД в своей работе занимался выработкой, рассмотрением и регулировкой всех возложенных на него заданий, сообразуясь

с мнением различных организаций ведомств, стремясь при этом защищать интересы портов и их основных партнеров.

Обращаясь к рассмотрению деятельности Южного комитета по портовым делам (ЮКПД), заседания которого проходили в г. Харькове, в первую очередь следует обратить внимание на весьма неоднозначный процесс регуляции его состава. Так, как уже указывалось, данный орган действовал на основе принятого в декабре 1922 г. положения «о центральном комитете, областных комитетах и совещаниях по портовым делам», которое действовало до принятия 14 сентября 1925 г. нового положения, развитого постановлением СТО СССР от 22 сентября 1926 г. Одновременно с этим следует указать, что состав ЮКПД регулярно изменялся и дополнялся, что не могло положительно сказаться на его деятельности.

Так, согласно приказу по южному округу путей сообщения от 8 ноября 1924 г. «Об изменениях в составе Южного (областного) комитета по портовым делам», во изменение приказов по южному округу путей сообщения от 21 февраля и 29 июня 1923 г. объявлялось, что согласно уведомлению наркоматов и ведомств, имеющих своих постоянных представителей в ЮКПД, на 1 ноября в состав ЮКПД входят следующие представители наркоматов и ведомств, имеющие на основании п. 8 раздела 6 положения от декабря 1922 г. право решающего голоса: представитель УЭС – уполнаркомпуть СССР при СНК УССР и КССР; пр. Уп. НКВТ – Стамо Н.П. зам. пред. комитета; Крым СНК – Петриковский; НКФ – Каттель М.Ф.; ВСНХ УССР – Земмелес; от Госпароходства – представитель правления Госчапа в Харькове инж. Зеленский К.И. и представитель Моркома. Ведение секретариата ЮКПД по-прежнему возлагалось на управделами комитета Рейсберга А.Ф. [14, л. 34].

Однако уже на 46 заседании ЦКПД (18 февраля 1925 г.) было решено включить в состав областных комитетов по портовым делам и в ЦКПД с правом совещательного голоса представителя от Экспортхлеба, представителей всесоюзного совета съездов биржевой торговли и всеукраинского совета съездов [15, л. 10–11 об.].

3 декабря 1925 г. (52 заседание) ЦКПД утвердил постановление Николаевского совещания по портовым делам о включении в его состав представителя Южно-Рудного треста с предоставлением ему права решающего голоса [15, л. 2–3]. На 57 заседании ЦКПД (15 апреля 1926 г.) в состав областных комитетов и совещаний по портовым делам решили включить представителя Госстраха [15, л. 14–15].

На 62 заседании ЦКПД (23 октября 1926 г.) было принято решение ввести в состав ЮКПД представителя Совнаркома Крыма с правом решающего голоса по всем вопросам, касающимся крымских портов. Собственно ЮКПД было дано распоряжение о предварительном согласовании с Совнаркомом Крыма наиболее крупных в экономическом отношении вопросов, рассматриваемых портовыми совещаниями крымских портов [15, л. 26–27].

Как видно из приведенных данных, состав ЮКПД постоянно изменялся, а потому приведем его один из первых составов, действовавший в начале 1924 г. Председатель ЮКПД – Уполнаркомпуть СССР при Совнаркоме УССР и КССР т. Александров И. А. С правом решающего голоса работали в комитете также начальник отдела портов ЦУМОРа инж. Тухолка Е.Я., представитель Осполком СТО Джеме-Леви Е.Я. Уполномоченный НКВТ Стамко Н.Л., от УСНХ Чернов А.А., от Моркома Дыманин Е.В., от Госчапа инж. Зеленский К.И., пом.нач. Одесского порта инж. Экерле

В.Ф., начальник Николаевского порта А.А. Гончаров, начальник Херсонского порта Маевский М.Н., начальник Керченского порта Кирсанов А.Г.

С правом совещательного голоса входили в комитет – представитель Уп. НКВТ инж. Эйнгорн А.Л., Укрэскпортхлеба инж. Новиков Н.С., Полком УЭС инж. Таллако, ОЭ ЮОПОа Ермоленко И.П., Орех ЮОПСа Калентьев С.А., ОФФ ЮСПСа Сычев Ф.И., пом. ОМОРа ЮОПС Мамонов В.М. Кроме того, при необходимости приглашались представители от заинтересованных сторон. Так, на заседание 20 апреля 1924 г. были приглашены представители: одесской конторы «Экспортхлеба» Пурижинский и николаевской конторы «Экспортхлеба» Стрелков [14, л. 3–7 об.].

Основные вопросы которыми занимался ЮКПД были достаточно близки к тем, которыми занимался ЦКПД, вот только были они более детализированы в отношении каждого конкретного порта. Среди них можно выделить: а) рассмотрение вопросов финансирования различных работ в портах и деятельно самих портов; б) установление границ портов; в) нормы погрузки различных судов; г) о механизации портов; д) утверждение договоров между портами и прочими организациями; е) рассмотрение и обсуждение проектов разрабатываемых ЦКПД документов.

Так, согласно протоколу №2 (7) от 20 апреля 1924 г. заседания ЮКПД, в этот день на повестке дня стояли такие вопросы как: 1) выявление необходимых работ в портах в связи с хлебозаготовительной кампанией 1924-1925 г. и распределение кредитов на эти работы; 2) распределение валютной сметы по механизации; 3) согласование программы землечерпания в портах Черного и Азовского морей; 4) рассмотрение проекта «Положения о центральном комитете, областных комитетах и совещаниях по портовым делам».

При рассмотрении первого вопроса был заслушан доклад инженера Тухолка от ЦУМОРа [14, л. 3–7 об.]. Учитывая объем работы комитета в этот день, совершенно не удивляет, что данное заседание началось в 12.35, а окончилось в 17.30 [14, л. 3]. Следует также упомянуть, что при рассмотрении всех этих вопросов были изучены такие приложения как «Детализация статей расхода по общей ведомости судоремонта» [14, л. 8]; «Дноуглубительные работы в морских портах с указанием их стоимости по хлебозаготовительной программе 1925 г.» [14, л. 9].

Согласно протоколу заседания №3/8 ЮКПД от 10 июня 1924 г., в этот день рассматривались такие вопросы: нормы погрузки различных судов на 1 люк в портах Украины и Крыма; о дополнительных сборах в портах на нужды Бюро спасения на водах; ходатайство Севастопольского совещания по портовым делам о пополнении его состава представителем «Экспортхлеб»; ходатайство Мариупольского портового совещания о передаче управления порта Мариуполя складов и навесов на разделительном молу и Коломенской верфи в Мариуполе, находящихся в ведении Госчапа; о механизации погрузочных работ в Мариупольском порту [14, л. 11–11 об.].

На заседании №4 (9) ЮКПД (15 июля 1924 г.) наиболее важными рассматриваемыми вопросами были вопросы механизации Мариупольского порта (по докладу инженера Зеленского от ОМОРа и представителя Уп. НКВТ инж. Эйнгорна) и сметы портов Украины и Крыма. По первому из них решили, что переноску 8 перегружателей с завода бывший «Провиданс» в Мариупольский порт в целях механизации погрузки антрацита на суда целесообразно поручить рассмотрению управления Мариупольского порта, которому следовало в 2-х недельный срок представить в ЮКПД свои соображения об экономической и технической выгоды использо-

вания этих перегружателей. В решении также подчеркивалось считать необходимым, чтобы эти перегружатели, в случае установки их в мариупольском порту, могли быть использованы также и для погрузки угля. Кроме того, рассматривалось предложение Уп. НКВТ о механизации погрузки хлеба в Мариуполе с помощью особых транспортеров, но его решили пока тщательно проработать.

Что же касается второго вопроса (о сметах портов Украины и Крыма), то было решено «Ввиду внесения портами в составленные ими сметы явно преувеличенных расходов по новым и капитальным работам считать необходимым обследовать на местах действительную надобность проектируемых портами работ путем посылки специальной комиссии от южного комитета по портовым делам...». Обследованию подлежали порты: Одессы, Николаева, Херсона, Феодосии и Мариуполя [14, л. 18 – 19 об.].

Лишь почти через месяц ЮКПД на своем заседании № 6(11) (12 августа 1924 г.) вернулся к окончательному утверждению сметы портов Украины и Крыма на 1924–1925 г., заслушав доклад Зеленского о результатах работы комиссии. В результате были согласованы данные по портам региона с различными поправками и оговорками [14, л. 22–24].

Как видно из представленного материала, Центральный и Южный областной комитеты по портовым делам играли важнейшую роль в деле развития портов, их управления, финансирования, создания нормативно-правовой базы деятельности этих важнейших в экономике страны хозяйственных объектов. Коллегиальность в устройстве Комитетов лишь способствовала принятию взвешенных, продуманных и согласованных решений. И тем не менее 24 октября 1927 г. вышло постановление ЦИК и СНК СССР от «Об упразднении центрального комитета, областных комитетов и совещаний по портовым делам». Их функции, за исключением указанных в ст. ст. 2 и 3, возлагались на НКПС, соответствующих его уполномоченных и начальников торговых портов в порядке, устанавливаемом НКПС (ст. 1).

Определение сухопутных границ морских торговых портов далее следовало производить в порядке, предусмотренном положением о землях, предоставленных транспорту. Порядок определения водных границ морских торговых портов устанавливался особым постановлением СТО (ст. 2).

Установление такс за услуги, оказываемые в морских торговых портах, и изъятие из действующих ставок портовых сборов далее следовало производить в порядке, предусмотренном положением о портовых сборах и плате за услуги, оказываемые в портах СССР (ст. 3).

Порядок и сроки ликвидации Комитетов и совещаний по портовым делам следовало определить НКПС по соглашению с Комиссариатом внешней и внутренней торговли СССР. При этом исключались п. п. «г» и «ж» ст. 8 и п. «г» ст. 15 положения о НКПС от 12 ноября 1923 г. В п. «а» ст. 9 положения о НКПС исключались слова: «центрального и областных комитетах и совещаниях по портовым делам».

Ст. 11 положения о землях, предоставленных транспорту, изложили в следующей редакции: «11. Границы морских торговых портов устанавливаются и существующие границы изменяются НКПС по соглашению с краевыми, областными, губернскими, окружными и соответствующими им исполнительными комитетами по принадлежности. Разногласия разрешаются экономическим советом подлежащей союзной республики, а в случае несогласия НКПС с решением экономического со-

вета республики – переносятся на окончательное разрешение СТО». При этом территория морских торговых портов в границах, ранее определенных в установленном порядке, считается закрепленной за НКПС.

Ст. 10 положения о портовых сборах и плате за услуги, оказываемые в портах СССР, получила следующую редакцию: «10. Ставки корабельного, грузового и лоцманского сборов утверждаются СНК СССР.

Утвержденные СНК СССР ставки сборов публикуются в газете «Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК» и в издании «Сборник тарифов железнодорожного и водного транспорта». Исключения из ставок портовых сборов в отдельных случаях и для грузов отдельных наименований устанавливались НКПС по соглашению с НКФ СССР и НКВВТ СССР».

Второй абзац ст. 14 положения о портовых сборах и плате за услуги, оказываемые в портах СССР, также получил новую редакцию: «Перечень услуг, за оказание которых допускается взимание платы, и таксы платы за услуги устанавливаются НКПС по соглашению с НКФ СССР и НКВВТ СССР и публикуются в издании «Сборник тарифов железнодорожного и водного транспорта».

Статью 7 постановления ЦИК и СНК СССР от 8 июня 1927 г. о сдаче в долгосрочную аренду земельных участков территории морских торговых портов для возведения на них строений, сооружений и механических приспособлений изложили в такой редакции:

«7. Взаимоотношения между арендаторами и НКПС во всем том, что не предусмотрено настоящим постановлением, регулируются арендными договорами, составленными применительно к типовому договору, устанавливаемому НКПС по соглашению с НКВВТ и ВСНХ СССР».

Положение о центральном комитете, областных комитетах и совещаниях по портовым делам от 14 сентября 1925 г. отменялось, а СТО поручалось внести соответствующие изменения в положение об управлении морскими торговыми портами, а равно определить порядок установления водных границ морских торговых портов.

Среди причин ликвидации ЦКПД, ЮКПД и Совещаний по портовым делам, очевидно, можно выделить следующие. Во-первых, к 1927 г. были созданы соответствующие органы, занимающиеся контролем и направлением деятельности портов, и выработана их правовая база, администрация портов получила достаточно широкую компетенцию. Так, к примеру, на 71 заседании ЦКПД 19 июля 1927 г. «3. В целях разгрузки центрального аппарата и установления большей самостоятельности и ответственности местных органов ЦКПД постановил: а) предоставить начальникам портов право самостоятельного (без последующего утверждения) заключения договоров на подряды и покупки на суммы до 100000 руб.; б) Договоры на суммы от 100000 руб. и до 150000 руб. должны быть представляемы начальником порта на рассмотрение и утверждение ЦУМОРа; в) те же договоры на суммы от 150000 р. и выше предоставляются начальником порта на рассмотрение ЦУМОРа и утверждение его; д) Поручить ЦУМОРу указанные положения внести в СТО, в целях соответствующего положения о ЦКПД, ОКПД и СПД» [16, л. 6–6 об.].

Во-вторых, такие коллегиальные органы как ЦКПД и ЮКПД, будучи фактически высшими и самостоятельными структурами в управлении портами, вступали в противоречие с аппаратом НКПС, подменяя его деятельность. Кроме того, комитеты вообще и их члены в частности неоднократно критически высказывались в от-

ношении различных проектов и решений прочих органов власти, иногда даже блокируя их. В период становления командно-административной машины советского государства это становилось недопустимым, а само существование таких органов – невозможным.

В пользу такого утверждения приведем следующие примеры. Так, согласно протоколу №4 (9) от 15 июля 1924 г. ЮКПД, кроме прочего, слушался вопрос об акционировании морских торговых портов. При его обсуждении было предложено специальной комиссии от ЮКПД в составе председателя ОМОР инженера Зеленского и членов – представителей УП.НКВТ, УСНХ и Укр. «Экспортхлеба» дать свое заключение по проекту ЦУМОРа об акционировании Одесского порта и высказаться о наиболее желательной форме управления украинскими и крымскими портами, дав вместе с тем отзыв о проекте «Правления», представленном Упомнаркомпутъ – т. Александровым – в центр.

В результате деятельности данной комиссии было принято решение «Довести до сведения ЦУМОРа о том, что по мнению Укр.Госплана и УЭСа проект ЦУМОРа об акционировании портов путем учреждения на местах консорциума по управлению и финансированию портов при настоящих условиях является преждевременным и неприемлемым» [14, л. 18–19 об.].

Не всегда Центральный и Южный комитеты по портовым делам могли найти общий язык и между собой. Так, согласно протоколу №7(12) заседания ЮКПД от 14 ноября 1924 г., слушался вопрос «О введении консорциумов в портах Украины и Крыма». Категорически против этой идеи выступил помощник начальника Одесского порта инженер Зкерле. В результате обсуждения данной проблемы решили «считать, что выдвигаемый ЦКПД проект внедрения в некоторых портах новой формы управления в виде консорциумов для портов Украины и Крыма в настоящее время неприемлем. Признать необходимым сохранение существующей формы управления констатируя потребность расширения прав Совещаний по портовым делам». Им же, т.е. совещаниям, поручили внести соответствующие предложения [14, л. 36–37].

В тоже время сами Совещания по портовым делам не всегда добросовестно выполняли возложенные на них обязанности, причем иногда по совершенно необъективным причинам. Так, к примеру, из обращения ЮКПД к начальнику Керченского торгового порта от 6 апреля 1925 г. находим: «Ввиду поступивших от некоторых портовых Совещаний (Мариупольского и Херсонского и др.) жалоб на систематическое непосещение некоторыми членами Совещаний (в особенности представителями НКФ) заседаний Совещаний...» [17, л. 7]. В таких случаях решение многих вопросов приходилось откладывать, что никак не способствовало нормальной работе портов.

Впрочем, не только члены совещаний по портовым делам были прогульщиками. Так, на 60-м заседании ЦКПД от 27 июля 1926 г. заместитель председателя Комитета Именитов вынужден был заявить о необходимости принятия мер к обеспечению кворума для заседаний ЦКПД в связи с тем, что многие представители от республик редко бывают на совещаниях. Это, в первую очередь, касалось представителей от УССР и ЗСФСР. Для решения проблемы предлагалось назначить им в Москве заместителей [15, л. 19–20].

Известны и случаи удаления из состава комитетов грамотных о опытных управленцев, имеющих свою точку зрения. Так произошло с начальником порта г. Керчи инженером Кирсановым, входившим в состав ЮКПД. Этого опытнейшего управленца, наладившего работу и восстановление порта в послевоенные годы, сняли с работы в марте 1925 г. якобы за то, что он несвоевременно предоставлял вышестоящему начальству разнообразные сведения (приказ по Южному округу путей сообщения от 31 января 1925 г. №122 82) [17, л. 9, 22].

С ликвидацией Комитетов по портовым делам их функции в основном взял на себя ЦУМОР.

Список литературы:

1. Под флагом Родины. Очерки Черноморского морского пароходства. – Одесса: «Маяк», 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.: Морское право. Издательство Водный транспорт. – М., 1939. – 248 с.
4. Александр Кейлин. Советское морское право. – Водтрансиздат.– 1954. – 358 с.
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. – Симферополь: ЧП «Предприятие Феникс», 2014. – 512 с.
7. Горюнов Б. Ф., Шихиев 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.: Транспорт, 1968. – 312 с.
11. Шихиев Ф. М., Горюнов Б. Ф. Устройство морских портов. – М.: Транспорт, 1976. – 272 с.
12. Собр. Узак. РСФСР, 1923, № 44, ст. 476
13. СЗ СССР, 1926, № 67, ст. 517
14. Государственный Архив Республики Крым (далее – ГАРК). Ф. р-1584, оп. 2, д. 94. Переписка с южным комитетом по портовым делам. 17.03.1924-28.11.1924. 41 л.
15. Там же, ф. р-1584, оп. 2, д. 149. Переписка с центральным комитетом по портовым делам. 16.12.1925-1.12.1926. 22 л.
16. Там же, ф. р-1584, оп. 2, д. 225. Протоколы Центрального комитета по портовым делам. 1927 г.
17. Там же, ф. р-1584, оп. 2, д. 129. Переписка и циркуляры уполнаркомпути ЮОИС. 12.01.1925-20.11.1925. 55 л.

Koval A. Organization and activity of committees on port businesses in a region Black and Azov seas // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean federal university. Juridical science. – 2015. – Т. 1 (67). № 2. – P. 44–57.

The article is sanctified to the study of management evolution by ports in region Black and Azov seas in the middle of 1920th. On the basis of studied normatively legal acts drawn conclusion, that originally by bolsheviks 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.

The top of this approach was creation and activity in 1922-1927 central committee on port businesses, south regional committee on port businesses and port conferences. They operated on the basis of corresponding positions from December, 5 1922, on September, 14 1925 and on Septembers, 22 1926 the representatives of central and regional economic and trade-union organs entered In the complement of these organs.

Keywords: ports, organization of management, region Black and Azov seas, normative acts, central and south committees on port businesses.

Spisok literaturyi:

18. Pod flagom Rodini. Ocherki Chernomorskogo morskogo parochodstva. – Odessa: izdatelstvo "Maiak", 1967. — 456 s.
19. Sidorchenco V. F. Kapitan morskogo sudna. – SPB.: Yurid. zentr Press, 2001. – 307 c.
20. Vinogradov P.P., Keylin A.D., Pod red.: Solodilov A.P.: Morskoe pravo. Izdatelstvo Vodnyiy trasport. – M., 1939. – 248 s.
21. Aleksandr Keylin. Sovetskoe morskoe pravo. – Iz-vo: Vodtransizdat. – 1954 g.
22. Egorov A.Yu., Smolentsev V.D. Herson – pervyy port na Chernom more: Istoricheskie hroniki 1778-2008 godov. – Herson: Naddnipyranochka, 2008. – 230 c.
23. Zmerzlyiy B.V. Pravovoe regulirovanie torgovogo sudohodstva v Chernomorsko-Azovskom regione v kontse XVIII – nachale XX v. – Simferopol: ChP «Predpriyatie Feniks», 2014. – 512 s.
24. Goryunov B. F., Shihnev F. M., Nikerov P. S. Morskie portyi. — M.: Transport, 1970. – 448 c.
25. Goryunov B. F. Spetsializirovannyye pirsyi: Uchebnoe posobie. — M.: MISI, 1983. – 92 s.
26. Goryunov B.F. Spetsializirovannyye prichalyi morskikh portov. – 1968. – 312 s.
27. Spetsializirovannyye prichalyi morskikh portov. Goryunov B. F. – M., Izd-vo «Transport», 1968. – 312 s.
28. Shihnev F. M., Goryunov B. F. Ustroystvo morskikh portov. – M., «Transport», 1976. – 272 s.
29. Sobr. Uzak. RSFSR, 1923, № 44, st. 476
30. SZ SSSR, 1926, № 67, st. 517
31. Gosudarstvennyiy Arhiv Respubliki Kryim (dalee – GARK). Ф. р-1584, op. 2, d. 94. Perepiska s yuzhnyim komitetom po portovym delam. 17.03.1924-28.11.1924. 41 l.
32. Tam zhe, f. r-1584, op. 2, d. 149. Perepiska s tsentralnyim komitetom po portovym delam. 16.12.1925-1.12.1926. 22 l.
33. Tam zhe, f. r-1584, op. 2, d. 225. Protokolyi Tsentralnogo komiteta po portovym delam. 1927 g.
34. Tam zhe, f. r-1584, op. 2, d. 129. Perepiska i tsirkulyaryi upolnarkomput YuOYS. 12.01.1925-20.11.1925. 55 l.