

РЕЦЕНЗІЯ
на монографію **Б. В. Змерзлого**

**«ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТОРГОВОГО СУДОХОДСТВА
В ЧЕРНОМОРСКО-АЗОВСКОМ РЕГИОНЕ В КОНЦЕ XVIII – НАЧАЛЕ XX ВВ.»**

Шевченко А. Є.
доктор юридичних наук, професор

З історичних часів людство опанувало річкові та морські шляхи, використовуючи та пристосовуючи їх для свої потреб. Переважна більшість давніх цивілізацій тісно пов'язана з ріками та морями; не буде новиною, якщо вкажемо, що й багато давніх міст та поселень виникали та розташовувалися на їхніх берегах. Здавна відбувалася й гостра боротьба за володіння водними шляхами сполучення.

Ця тенденція незмінна й сьогодні, адже досі водний транспорт є одним із найбільш значущих у світі, а морська торгівля є надважливим фактором економічного розвитку та благополуччя багатьох країн. Не є винятком і країни Чорноморсько-Азовського регіону. Торгівельне мореплавання тут виникло ще задовго до нашої ери завдяки давнім грекам. З того часу, незважаючи на окремі періоди напруження, відбувається його невпинний розвиток, тісно пов'язаний з економічно-суспільним розвитком держав регіону. Вже давно Чорне та Азовське моря перестали бути внутрішніми для Туреччини. Нині на берегах Чорного моря розташовані кордони України, Болгарії, Грузії, Румунії, Туреччини, Росії, а саме море стало важливим шляхом міжнародної торгівлі.

Діяльність торговельного флоту різних держав у Чорноморсько-Азовському регіоні сьогодні регулюють численні колективні договори та конвенції, двосторонні договори, принципи та положення міжнародного й морського права. У кожній із країн регіону діє власний правовий комплекс щодо регулювання діяльності торговельного флоту та всього, що з ним пов'язано. Крім того, існує й багато невирішених проблем, у тому числі й міжнародно-правового характеру, які через розбіжності в розумінні їх природи та шляхів вирішення гальмують подальший розвиток та узгоджені дії торговельних флотів держав регіону.

Виходячи з вищезазначеного, актуальність запропонованої Б.В. Змерзлим до розгляду та дослідження проблеми є значною, оскільки досі комплексних досліджень правових засад становлення та розвитку торговельного судноплавства в Чорноморсько-Азовському регіоні не було підготовлено. Про це, до речі, свідчить і значний доробок блоку історіографії проблеми, викладений у монографії, що ще раз вказує на ґрунтовний підхід дослідника в опрацюванні обраного напрямку дослідження. Цікавим також здається під час дослідження історіографії поєднання автором робіт різного періоду за тематичним принципом. Це дозволило більш конкретно проаналізувати основні напрями проведених досліджень, виокремити неопрацьовані та опрацьовані питання тощо.

Комплексною є й застосована під час підготовки роботи джерельна база дослідження. Б.В. Змерзлий вирішив її поділити на: 1) опубліковані нормативно-правові

акти; 2) нормативно-правові акти й інші матеріали, знайдені в справах фондів Державного архіву в Автономній Республіці Крим; 3) періодичні видання досліджуваного періоду, звіти, видані друкарським способом, портів та інших організацій, спеціальні видання.

Автор провів ґрунтовний аналіз численних законодавчих актів із цієї проблеми, при цьому особливу увагу приділив не лише законам та міжнародним договорам, а й віднайшов та опрацював десятки підзаконних нормативно-правових актів, які в роботі представлені циркулярами, інструкціями, правилами, повідомленнями, наказами різних відомств та організацій, які певним чином впливали на регулювання торгівельного судноплавства в Чорноморсько-Азовському регіоні.

Крім того, під час підготовки монографії ним були використані такі фонди: фонд 26 Канцелярії Таврійського губернатора (м. Сімферополь Таврійської губернії); фонд 45 Канцелярії градоначальника Феодосії (м. Феодосія Таврійської губернії); фонд 162 Канцелярії Керчь-Єнікольського градоначальника (м. Керч Таврійської губернії); фонд 368 Ак-Мечетського митного перехідного пункту Одеського митного округу (Євпаторійський повіт Таврійської губернії); фонд 158 міського управління ялтинського торгового порту відділу торгових портів міністерства торгівлі й промисловості (м. Ялта Таврійської губернії); фонд 238 Євпаторійського берегового маяка дирекції Чорноморських та Азовських маяків (м. Євпаторія Таврійської губернії) та інші.

Важливою частиною джерельної бази також стали видання досліджуваного періоду. При цьому автор не лише звернувся до періодичних видань, але й віднайшов та використав такі рідкісні видання, як звіти портів регіону за 1913 р., інструкції, виданні портовими управліннями портів, та інші унікальні матеріали, більшість із яких введено до наукового обігу вперше.

Слід також звернути увагу на те, що Б.В. Змерзлій лише наприкінці роботи більш детально розглядає розвиток торговельного судноплавства в східній частині Чорного моря, мається на увазі кавказьке узбережжя. Думаю, що це не є недоліком роботи, а такий підхід обумовлено такими чинниками: 1) пізнім включенням цього регіону до складу Російської імперії; 2) слабким рівнем розвитку торговельного судноплавства в цьому регіоні фактично до початку ХХ ст.; 3) бурхливим розвитком кавказьких портів лише на початку ХХ ст.; 4) меншою значущістю торгівлі Кавказу, порівняно, наприклад, із Півднем України, у загальному торговельному контексті.

Більшість із розглянутих у монографії дослідником історико-правових проблем лише чекають свого повномасштабного історичного дослідження. Не виключенням є й проблема становлення корпусу службовців торговельного флоту (моряків). Б.В. Змерзлій на конкретних прикладах та документах не лише переконливо доводить недостатню увагу держави щодо питання формування корпусу службовців торговельного флоту, виокремлення їх у фактично окремий стан, соціально-економічну групу зі своїми правами, привілеями, обов'язками тощо, як це було і є в найбільш розвинутих торговельних державах світу. Натомість велася слабка й малорезультативна боротьба проти залучення на судна з російським торговельним прапором матросів, шкіперів та капітанів іноземців. Дієві ж корки з розвитку спеціальної освіти було зроблено лише наприкінці ХІХ ст., а от законодавче виокремлення моряків у окремий прошарок так і не відбулося, хоча ця проблема активно дискутувалася в суспільстві.

Не менш цікавими є й результати дослідження щодо напрямів регулювання питань, пов'язаних із будівництвом, експлуатацією та володінням торговельних суден. Під час вивчення цієї проблеми автор доходить висновків, що більшу увагу було приділено лише питанням приналежності суден, а довгий час на державному рівні проблеми, пов'язані із забезпеченням безпеки судноплавства та суднокористування, регулювання та встановлення певних правил щодо будівництва суден, не вирішувалися законодавцем, можна сказати, ігнорувалися. У комплексі інших проблем це призводило до високої аварійності та гибелі людей і втрати вантажу. Загалом така ситуація не сприяла розвитку торговельного судноплавства та через значні ризики спричинила підвищення цін на його послуги. Звернення ж до використання іноземних систем контролю за якістю суден на початку ХХ ст. стало логічним кроком вперед для світового визнання здобутків вітчизняного суднобудування.

Немає сенсу й вказувати на важливість каботажного судноплавства в країні, яка не мала розгалуженої системи шляхів сполучення та, порівняно з європейськими державами, досить пізно звернулася до будівництва системи залізничного сполучення. Каботажне судноплавство відіграло значущу роль в економічному житті та побуті місцевого населення. Розуміючи роль каботажного судноплавства, відому вже з досвіду прибалтійських губерній Російської імперії, держава, як на мене, довгий час переестраховувалася в Чорноморсько-Азовському регіоні, стримуючи його розвиток через обмеження доступу на внутрішній ринок місцевих перевезень іноземців. Власні ж зусилля, направлені на розгортання каботажного судноплавства, здебільшого натикалися на низький рівень економіки припортових міст та регіонів, внутрішнього ринку та товарообігу, бракувало і в кількісному та якісному розумінні власних придатних суден, бюрократичних перепон у законодавстві та в діяльності місцевих чиновників.

Вирішення цих проблем розпочато лише з 1860-х рр. з опрацювання та введення в дію комплексних нормативно-правових актів щодо діяльності каботажного судноплавства.

На думку дослідника, досить тривалий час держава недостатньо приділяла уваги регулюванню діяльності приватних лоцманів і їхніх суспільств. Спеціальні правила для кожного окремого лоцманського цеху, що розроблялися й впроваджувалися в другій половині ХІХ ст., хоча й відповідали місцевим умовам, проте віддаляли законодавця від прийняття базових документів. Такими були й прийняті 5 червня 1861 р. нові правила для Єнікольського лоцманського цеху, а також тимчасові правила для суспільства Керч-Єнікольських лоцманів 1888 р.

Б.В. Змерзлий вважає, що цей лоцманський цех став закритою установою з тісними зв'язками з комерційними організаціями й нелегальними перевізниками. Усе це призводило до масових безладів у цьому питанні, від чого страждало торгове судноплавство, а отже, гальмувався й ускладнювався економічний розвиток країни. Розробка ж тимчасового положення для Керч-Єнікольських лоцманів 1888 р. розпочата за ініціативою «знизу», проте прийняття цього положення затягнулося у зв'язку з початком робіт міжвідомчої групи з підготовки загальноімперського базового в цій галузі нормативно-правового акта.

Водночас Положення про морських лоцманів 1890 р. не торкнулося річкових лоцманів і не стало єдиним нормативно-правовим актом у цій сфері, оскільки саме при-

пускало вироблення додаткових правил на місцях з урахуванням місцевої специфіки. Цей документ базувався на вітчизняному й зарубіжному досвіді, був добре продуманий і давав відповіді на більшість питань, а тому зміг стати базовим для роботи лоцманських суспільств аж до 1917 р., не вимагаючи істотних коригувань.

Безумовно, важливою частиною роботи є дослідження правових засад діяльності маяків. Дослідник вказує, що створення мережі маяків на узбережжі Чорного й Азовського морів почалося ще в кінці XVIII ст., а правові основи їхньої діяльності були закладені указами 1719 р., 1722 р., 1765 р. Спочатку маяки переважно знаходилися у власності приватних осіб і міст, лише з прийняттям указу в 1829 р. про передачу із цивільного в Чорноморське відомство маяків на берегах Чорного й Азовського морів усі вони перейшли у ведення військово-морських сил. Безпосереднім веденням маяків займалася Дирекція маяків і лоції Чорного й Азовського морів. Саме цей орган, будучи підрозділом Морського відомства, займався забезпеченням і контролем діяльності практично всіх маяків. Розвиток мережі маяків йшов паралельно з розвитком торгового судноплавства, а тому в кінці XIX – початку XX ст. їх будується особливо багато. При деяких із них створювалися метеорологічні пункти.

Як з'ясувалося, не дивлячись на підлеглисть морському відомству, на маяках служили цивільні. Експлуатація великої мережі маяків ускладнювалася розмаїттям їх устаткування, здебільшого імпортного, такого, що розрізнялося не лише за місцем виробництва, але й за використовуваними видам палива. При електричних маяках доводилося утримувати штат обслуги парових локомотивів. Все це не дозволяло створити єдину для всіх доглядачів маяків внутрішню інструкцію. Водночас, на думку автора, діяльність маякової служби дуже сприяла забезпеченню безпеки судноплавства.

Розвиток метеорологічної служби в Чорноморсько-Азовському басейні розпочато за ініціативою «знизу». Автором цього проекту й людиною, яка поставила цю справу на високий рівень, був старший виробник робіт порту Феодосії інженер М. Сарандинакі. Завдяки його зусиллям та наявних метеорологічних станцій, а також за допомогою відкриття в портах спеціальних станцій і створення у Феодосії центральної станції в 1909 р. створено єдину метеорологічну службу, що обслуговувала всі російські торгові порти Чорного й Азовського морів. Але ці станції не завжди були досить укомплектовані необхідними приладами й штатом службовців. Військово-морське ж відомство зберегло за собою власну мережу метеорологічних станцій, підриваючи таким чином єдність дій усієї служби й викликаючи додаткові витрати.

Звертаючись до дослідження проблеми процесу розвитку портів на узбережжі Чорного й Азовського морів у кінці XVIII – початку XX ст., Б.В. Змерзлий вважає, що він був досить неоднозначним. Обумовлюючи це твердження, він вказує, що спочатку важливішими були другорядні служби, а саме карантинна й митна. Викликано це було відносно незначним товаропотоком. Виходячи із цього, фінансувалися насамперед потреби цих відомств. Вище управління основними портами в регіоні було покладено на градоначальників, які через значний об'єм роботи не завжди могли вирішити нагальні потреби портів. Лише до кінця XIX ст. зі значним збільшенням товаропотоків виникла гостра необхідність устаткування під'їзних шляхів, складських приміщень, території портів, забезпечення їх підйомними засобами, поглиблення

самих портів і підходів до них, збільшенням персоналу службовців тощо. Виключно через це держава й звертається до комплексних напрямів розвитку портової інфраструктури, у тому числі на основі прийняття базових в цьому напрямі законодавчих актів, відкинувши колишній принцип точкового рішення виникаючих проблем. Вершиною централізації проблем із розвитку портів у цей період було створення комітету з портових справ.

Указом від 8 червня 1901 р. оголошені завдання комітету, а Положенням про місце управління приморськими торговими портами від 12 червня 1901 р. Комітету дано право визначати межі кожного приморського торгового порту, створювані ж портові управління, перебуваючи у відомстві міністерства фінансів, у порядку нагляду й керівництва підкорялися комітету з портових справ при раді в справах торгового мореплавства. Комітет протягом досліджуваного періоду провів значну роботу з розвитку кожного окремого порту. При цьому зважав на думку міської влади, фахівців, галузевих і не галузевих міністерств і відомств. Складність покладених на нього завдань полягала в правильному розподілі наявних засобів за величезних запитах із місць, визначенні найбільш важливих напрямів розвитку портів і самих портів, що вимагають найбільшої уваги. Для вирішення цих численних завдань при комітеті були створені різні робочі групи, у тому числі й такі, що виїжджали на місця для кваліфікованого визначення необхідності тих або інших робіт, якості їх виконання тощо.

Із створенням в 1905 р. Міністерства торгівлі й промисловості та у зв'язку з припиненням розвитку портів комітет із портових справ був ліквідований. Лише з 1909 р. з'являються окремі укази з розвитку тих або інших портів, а бум їх будівництва припадає на 1912–1913 рр., коли на ці цілі були виділені мільярди рублів.

У роботі констатується й той факт, що упродовж більшої частини XIX ст. вище управління основними портами в Чорноморсько-Азовському басейні було покладено на градоначальників (Одеса, Феодосія, Керч, Таганрог, Севастополь) або на військову владу. З перетворенням портів на значні торгово-промислові комплекси ця система управління стала неефективною. Але лише 7 березня 1888 р. прийнято «Временное Положення про Управління Одеським портом і портовій в оному поліції», що стало основою для розробки подальшого загального положення для усіх інших портів імперії. Ним створено портове управління й портову присутність, посаду капітана над портом. Саме між ними були розділені основні права нормотворчості, контролю й виконавчої влади. Портова присутність була під головуванням одеського градоначальника й складалася з головного інженера новоросійських комерційних портів; капітана порту; представника від міністерства фінансів за призначенням міністра; керівника одеською головною складочною митницею; начальника одеського карантинного округу; прокурора одеського окружного суду; представника місцевої інспекції південно-західних залізниць; одеського міського голови; голови одеського біржового комітету; голови одеського комітету торгівлі й мануфактури. На капітана порту покладалася виконавча й адміністративна влада.

Положення від 7 травня 1891 р. завідування портовою поліцією покладало: 1) на портові управління; 2) на особливу в портових справах присутність, де такі були. У портах, де їх не було, ці обов'язки поклалися на місцевого губернатора

або градоначальника. Обов'язки ж, присвоєні в торгових портах установам відомств: морського, фінансів і шляхів сполучення, надалі виконувалися на підставі діючих законів із виключеннями, вказаними в положенні. Главою портового управління був капітан. Розподіл повноважень та обов'язків між ними зберігав раніше прийнятий порядок для порту Одеси з деякими змінами. Влада в порту була розділена на розпорядливу й виконавчу; завдяки участі в особливих портових справах представників різних відомств досягалася необхідна координація їхніх зусиль; керівництво присутністю губернаторів і градоначальників дозволяло вирішити оперативно основні питання на місці; у руках капітана над портом і присутності були всі необхідні важелі для організації якісної їхньої роботи. Б.В. Змерзлий вважає, що положення це не було досконалим, хоч би з причини особливостей розвитку портів і торгового судноплавства за місцевими умовами. Це викликало необхідність подальшого правового регулювання питань діяльності портів і прийняття спеціалізованих указів.

Положення про місцеве управління приморськими торговими портами від 12 червня 1901 р. переважно спиралося на попередні узаконення, але портові управління перейшли у відомство міністерства фінансів і в порядку нагляду й керівництва підкорялися комітету з портових справ при раді в справах торгового мореплавання. Дещо були обмежені і їхні повноваження, але конкретизовані обов'язки капітана порту. Вводилося нове положення поступово фінансування, у міру готовності портів і штатів, що розроблялися для них. Цей процес проходив у 1901–1904 рр. та остаточно завершив реформування управління портами на місцях, були вирішені пов'язаного з ними проблеми регулювання торгового судноплавства аж до початку Першої світової війни.

Важливим є звернення автора до розгляду окремих соціальних питань. Так, він вказує, що норми соціального характеру в діяльності портів регулювалися рішенням царя з доповіді міністра шляхів сполучення 9 лютого 1896 р.; циркулярами ГУТМіП від 5 червня і 31 липня 1903 р.; правилами окремих портів; затвердженою думкою держради «про винагороду потерпілих внаслідок нещасних випадків робітників і службовців, а рівно членів сімейств цих осіб, у казенних підприємствах», що були у веденні торгових портів, від 19 квітня 1906 р., а також детальною інструкцією до неї від 1909 р.; положенням про з'їзди судовласників від 31 січня 1907 г., на яких держава намагалася покласти турботи про встановлення загальних нормальних умов праці в підприємствах, ощадно-позичкових кас, лікарняних і страхових кас для своїх службовців тощо.

Важко не погодитись із твердженням автора, що в ході Першої світової війни розвитку торгового судноплавства в акваторії Чорного й Азовського морів був нанесений істотний ущерб, не дивлячись на те, що й у цей період проводилися деякі необхідні роботи з облаштування й розвитку портів, у мережі метеорологічних станцій, засобів зв'язку тощо. Багато торгових суден було вилучено військовим флотом, а саме керівництво комерційними портами й торговим судноплавством фактично перейшло в руки військового командування. Створення ж в 1915 р. особливого управління вантажними перевезеннями, підлеглого військовому командуванню, лише закріпило цей процес. Безпосереднє керівництво діяльності портів узяв на себе спочатку головнокомандувач Чорноморським флотом, а потім начальник Севастопольського

порту. Саме вони видавали необхідні для нормальної діяльності портів і торгових судів обов'язкові накази, постанови, циркуляри, розробляли й впроваджували різні правила судноплавства в цей період.

Завершуючи рецензування монографію Б.В. Змерзлого, слід також вказати, що наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що ця робота є першим у вітчизняній юридичній науці комплексним дослідженням проблем правових засад діяльності торгівельного судноплавства в Чорноморсько-Азовському регіоні кінця XVIII – початку XX ст.

Дослідивши обрану тему, Б.В. Змерзлий особисто отримав такі результати, які виносяться на захист. Уперше:

– виявив, що правова база діяльності торгового судноплавства створювалися не лише в міру його розвитку в Російській імперії, але й у тісному зв'язку з розвитком окремих судноплавних регіонів;

– з'ясував, що вся система державних органів, яка діяла в Російській імперії, займалася регулюванням торгового судноплавства;

– виявив увесь комплекс консолідованих нормативно-правові актів, що були основою регулювання діяльності й розвитку торгового судноплавства;

– довів, що в досліджуваній період не був вироблений єдиний кодифікований законодавчий акт, який увібрав би в себе основні правові й регуляторні норми в справі регулювання торгового судноплавства;

– вказав, що, окрім найважливіших законодавчих актів, що були основою діяльності торгового судноплавства, величезний вплив на його діяльність робили численні підзаконні нормативно-правові акти, викликані необхідністю регуляції з боку різних державних відомств і регіональною специфікою;

– визначив, що торгове судноплавство Чорноморсько-Азовського регіону, незважаючи на те, що спочатку було відображенням станового поділу в державі, проте носило в силу історичних та соціально-економічних причин багатонаціональний характер;

– встановив, що важливою частиною торгового судноплавства було судноплавство каботажне, пріоритет у якому віддавався виключно підданам Російської імперії, хоча й із деяким виключенням до другої половини XIX ст.;

– виявив, що до 1890 р. регуляція діяльності лоцманів і їх громад проводилася на основі приватних законодавчих актів з урахуванням специфіки кожного обслуговуваного ними регіону;

– довів, що забезпечення безпеки торгового судноплавства, за допомогою регуляції питань огляду плавучих засобів і забезпечення пасивної безпеки команд і пасажирів, отримало свій розвиток лише на початку XX ст.;

– розкрив вплив міжнародних договорів і міжнародного досвіду на розвиток торгового судноплавства в Чорноморсько-Азовському регіоні.

Автором вдосконалено знання про те, що:

– довгий час торгове судноплавство знаходилося у веденні різних відомств: комерц-колегії, МВС, головного управління шляхів сполучення, міністерства фінансів, міністерства торгівлі й промисловості, морського міністерства;

– торгове судноплавство в Чорноморсько-Азовському регіоні почало свій активний розвиток лише на початку XIX ст., що обумовлено різними причинами політичного, соціально-економічного й організаційного характеру;

– з формуванням торгового судноплавства в Чорноморсько-Азовському регіоні на нього була поширена загальноімперська нормативно-правова база, що реформувалася надалі з урахуванням регіональної специфіки;

– одним із найважливіших напрямів із регулювання торгового судноплавства стало формування корпусу його службовців від моряків до капітанів, проте ця діяльність, не дивлячись на створення потужної системи спеціальної освіти, не завершилася правовим оформленням «морського стану» за прикладом європейських держав;

– основними послідовно вживаними для безпосереднього управління торговими портами системами управління в регіоні були: 1) інститут градоначальства; 2) за положенням від 7 травня 1891 р.: а) портові управління; б) особлива в портових справах присутність; 3) за положенням від 12 червня 1901 р. портове управління склали: а) начальник порту із чинами в штаті; б) присутність у портових справах;

– розвиток мережі маяків до 1829 р. було покладено на купецькі суспільства портових міст і приватних осіб; з 1829 р. і до 1917 р. маяки перейшли у ведення Морського відомства, хоча їх обслуговуючий персонал складали цивільні особи;

– важливість ролі комерційних судів у регіоні, що займалися оформленням на торгові судна купчих, рішенням окремих суперечок, а деякі – і видачею паспортів та інших документів на закордонну торгівлю;

– вагома роль іноземного контингенту в місцевій торгівлі й судноплаванні: до середини XIX ст. в місцевій торгівлі – турки й греки, з другої половини XIX ст. в зовнішній торгівлі – англійці.

Отримали подальший розвиток:

– систематизація нормативно-правової бази, що регулювала безпосередньо або що торкалася діяльності всього комплексу, пов'язаного з торговим судноплаванням;

– окремі актуальні питання історії й теорії держави та права, що базуються на висновках, зроблених під час вивчення проблеми діяльності сирітських судів;

– процес вивчення окремих напрямів, пов'язаний із регулюванням і діяльністю торгового судноплавства;

– особливості взаємодії різних державних органів, міського й місцевого самоврядування, самодіяльних матроських і лоцманських суспільств у процесі діяльності й розвитку торгового судноплавства;

– процес розвитку інститутів торгового судноплавства в Чорноморсько-Азовському регіоні в цей період;

– хід розвитку торгових портів, портових міст і торгового суднобудування в Чорноморсько-Азовському регіоні.