

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ МОРСЬКОГО ПРАВА

УДК 340.15 : 347.7 «19»

Змерзлый Б. В., д.и.н., профессор, заместитель декана
по научной работе юридического факультета
ТНУ имени В.И. Вернадского

**Развитие системы управления портами
Черного и Азовского морей в XIX веке**

Статья посвящена изучению проблем становления и развития нормативно-правовой базы по управлению портами Азовского и Черного морей в XIX в. Указывается, что вплоть до 1891 г. основным применяемым в регионе подходом в деле регулирования торгового судоходства и управления портами использовался институт градоначальств. В различные периоды градоначальники были назначены в Одессу, Феодосию, Таганрог, Керчь, Севастополь.

Ключевые слова: система управления, порты, Черное и Азовское моря, развитие, управление.

Статья присвячена вивченню проблем становлення і розвитку нормативно-правової бази з управління портами Азовського і Чорного морів у XIX в. Вказується, що аж до 1891 р. основним застосовуваним в регіоні підходом у справі регулювання торгового судноплавства та управління портами використовувався інститут градоначальства. У різні періоди градоначальники були призначені до Одеси, Феодосію, Таганрог, Керч, Севастополь.

Ключові слова: система управління, порти, Чорне і Азовське моря, розвиток, управління.

The article studies the problems of formation and development of the legal framework for the management ports of the Azov and Black seas in the nineteenth century. States that until 1891 the main approach used in the region for the regulation of merchant shipping and port management institute unused local authority. At various times the governors were appointed in Odessa, Theodosia, Taganrog, Kerch, Sevastopol.

Keywords: control system, ports, Black and Azov Seas, and governance.

Актуальность изучения развития процесса регулирования управления портами Черного и Азовского морей вызвана необходимостью оптимизации и совершенствования действующих сегодня соответствующих управленческих аппаратов, на примерах применяемого в XIX в. опыта разделения систем управления на местное и высшее, с четким распределением функций, задач и полномочий, при постановке главной цели — всемерное развитие торгового судоходства, способного обеспечивать потребности как внутренней так и внешней торговли.

Состояние научного исследования. Историография проблемы представлена в работах В.В. Виноградова, .А.П. Калиниченко, Н.Н. Громова, В.И. Развадовского, И.А. Юрия [1-5]. Так, в исследовании В.В. Виноградова изложен процесс становления системы подготовки кадров и управлением ею в Российской империи по состоянию на начало XIX в. [1, с. 70]. В диссертационном исследовании И.А. Юрия детально раскрывается процесс становления и развития института градоначальств на Юге Украины и в Крыму [5, с. 1-19]. Тем не менее, ни в одной из исследованных автором работ не удалось обнаружить комплексного изучения вопроса регулирования системы управления портами

Черного и Азовского морей в XIX в.

Изложение основного материала. С присоединением к Российской империи Северного Причерноморья и Крыма остро встал вопрос о выработке специальной системы управления для данных регионов, которая учитывала бы местную специфику и способную отвечать тем задачам, которые перед ней ставились. Ее выработка произошла не сразу. Этому не способствовали значительные разрушения и прочие последствия российско-турецких войн конца XVIII — начала XIX в., низкая численность населения городов, слабость местной торговли и ее отдаленность от основных внутренних рынков и т.д.

Лишь в указе от 8 октября 1802 г. «О разделении Новороссийской Губернии на три Губернии: на Николаевскую, Екатеринославскую и Таврическую, и обустройстве там Судебных мест» указывалось, что в общем эти губернии должны были образовываться на общих основаниях, кроме г. Одессы, Херсона, Таганрога и Феодосии. В них предполагалось назначать особых чиновников — градоначальников, на которых планировалось возложить проблемы развития торговли, действие полиции, «понуждение магистратов к скорейшему решению дел, доставление обывателям пособия и защиты, отношение по делам коммерческим к министру коммерции, а по гражданским до исправления касающимся к министру внутренних дел, по тяжёлым же и судным к генерал-прокурору, сношение с губернским начальством, требование в нужных случаях его помощи и взаимное оной доставление без всякого однако же ему подчинения» [6, с. 289].

Первое положение о конкретном градоначальстве касалось Одессы, в которой это звание получил, по указу от 27 января 1803 г., Дюк де-Ришелье. Кроме основных направлений жизни города, ему были подчинены таможи и карантин, право выдавать «паспорты торгующим в его городе и другим обывателям на выезд за границу и на проезд внутрь государства». До создания коммерческого суда, торговые споры предлагалось градоначальнику решать «третьим разбирательством» [6, с. 442-443].

Дополнительно было поручено его руководству «1) все военные команды в городе состоящие; 2) все крепостные и портовые сооружения; 3) таможня; 4) карантин и 5) морские чиновники с людьми в ведении их, постоянно, или временно по службе в Одессе на судах или иначе находится могущие, так, чтобы все разные части сии, приходя к одному пункту имели связь и течение, доброму устройству соответственные». На него также возлагался контроль за постройкой мола в порту, деятельностью местной почтовой конторы, строительством карантина, четким соблюдением законодательства империи иностранными консулами [6, с. 443-445].

Пока шел процесс формирования института градоначальств, в феврале 1803 г. развитие портов, где еще не было градоначальников, возлагалось на Николаевского военного губернатора Беклешева [6, с. 482-484].

Указом от 9 мая 1803 г. обязанности Таганрогского градоначальника были возложены на Дашкова [6, с. 596-598]. Указ от 24 октября 1803 г. «О средствах к исправлению полиции в городах» еще раз определил, что «в портах... купеческих полиция состоит в ведомстве градоначальников, а где их нет — в ведомстве полицмейстеров...» [6, с. 948]. В тех же городах, где присутствовал и воинский начальник, но не на правах военного губернатора, полицией управлял

полицмейстер [6, с. 949].

Указом 23 февраля 1804 г. градоначальником Феодосии был назначен Феньш, которому было поручено строительство карантина, улучшение безопасности порта. Ему были присвоены по гражданской части те же права, что и Ришелье, а также подчинены все военные части в городе, все крепостные и портовые строения, таможня, карантин, морские чиновники «с людьми в ведении их, постоянно, или временно по службе в Феодосии на судах или иначе находится могущих...» [7, с. 149-151].

Особое место среди прочих градоначальств было отведено Таганрогскому. Так, 11 апреля 1806 г. принят указ «Об отпуске в ведение Таганрогского Градоначальника ежегодно десятой части из пошлинного сбора Таганрогской Таможни» с целью постройки в Таганроге складочных магазинов и таможенного дома, приведения купеческого порта в надлежащее состояние [8, с. 163]. Указом от 31 октября 1807 г. к Таганрогскому градоначальству присоединили города Ростов, Нахичевань и Мариуполь «для лучшего устройства плавания по Азовскому морю» [8, с. 1318]. Указом от 1 ноября 1807 г. Таганрогскому градоначальнику подчинили таможенный присмотр по берегам Азовского моря [8, с. 1319]. А в соответствии с указом от 8 мая 1808 г. все купеческое мореплавание в Азовском море было сосредоточено в руках Таганрогского градоначальника. Ему были подчинены «все устраиваемые на мызах и на отмелях онаго моря береговые и плавучие маяки; все по берегам онаго купеческие пристани, верфи и прочие, к тому же предмету относящиеся заведения». На него возлагалось иметь полные сведения о всех купеческих судах и лодках в этом море, снабжать их надлежащими видами. При кораблекрушениях «или других по купеческому судоходству приключений, и вообще по всем делам к сей части относящейся, все местные начальства по берегу Азовского моря, какого бы ведения ни были, имеют не посредственно извещать о сих случаях и о принятых по ним мерах главного попечителя и исполнять в точности его требования» [9, с. 220].

Усиление Таганрогского градоначальства и его роли в деле местного мореплавания продолжалось вплоть до начала 1820-х гг. Так, 7 июня 1811 г., по обращению Таганрогского градоначальника был принят указ «О документах, кои суда, приходящие из Турецких портов, представлять должны». Изначально, с целью развития торговли, градоначальник просил о значительном упрощении от формальностей торговли с судами, идущими с турецких портов и некоторых других изъятиях [10, с. 677].

26 июня 1815 г. с целью лучшей охраны Азовского моря принят указ «О подчинении Начальника Керченского Адмиралтейства и самой брандвахты Таганрогскому Градоначальнику и об отдаче Керченской карантинной заставы в его заведывание» [11, с. 218-219]. Быстрое развитие портовых городов и изменение обязанностей градоначальников долгое время затягивало принятие для них четких штатов. Лишь в 1817 г. были приняты штаты Таганрогского [12, с. 24] и Феодосийского градоначальств [12, с. 25]; 24 мая 1821 г. — штат Одесского градоначальства [12, с. 709].

Однако, именно в 1821 г. была изменена существовавшая система градоначальств: 10 октября 1821 г. принят указ «О подчинении Одесского, Таганрогского и Феодосийского Градоначальников Херсонскому Военному Губернато-

ру» [13, с. 873]. В этот же день утверждены постановления об открытии Керченского порта и штатов соответствующих карантинного и таможенного округов, так появилось Керченское градоначальство. Уже 17 июня 1824 г. был принят указ «О подчинении Керчь-Ениткольскому Градоначальнику военных, морских и сухопутных начальников в Керчи», на тех же основаниях как это было в Таганроге и Феодосии [14, с. 391]. Институт градоначальства в управлении портовыми городами и портами оказался весьма удачным, а потому с различными изменениями просуществовал в Российской империи в некоторых городах до 1917 г.

Так, 19 мая 1887 г. указом была предположена ликвидация Таганрогского градоначальства [15, с. 234], но уже указ от 8 сентября это решение приостановил [15, с. 403]. В измененном, по отношению к новым условиям деятельности, в том числе и в отношении управления портов, действовали градоначальства в Керчи, Николаеве, Одессе, Севастополе, а 23 марта 1912 г. принят закон «Об учреждении Бакинского градоначальства» [16, с. 250-251]. Тем не менее, как бы ни удачно выглядело управление портами с стороны градоначальников, это было удобно лишь до того момента, как порты империи к концу XIX в. стали преобразовываться в мощные и значительные по своим объемам, ресурсам, территории, количеству служащих и рабочих, кругу задач и т.д., многокомпонентные предприятия. Этот процесс требовал применения новых подходов в системе управления, т.е. установления непосредственного оперативного руководства, с одной стороны, с участием всех заинтересованных сторон, а с другой — с четким единоначалием. Наличие же и развитие различных ведомств на территории порта, действия которых были мало согласованы, включение в прежний перечень таких ведомств представителей железных дорог и т.д. — все это требовало коренного пересмотра организации управления портами.

Одесское портовое управление составляли: капитан над портом, который подчинялся Одесскому градоначальнику; помощники капитана над портом (старшие исполняли и обязанности портовых техников — механика и корабельного инженера); делопроизводитель управления и переводчик; портовые надзиратели и портовые стражники. Все эти лица считались на действительной службе по МВД.

При этом надзору капитана над портом вверялась в полицейском отношении вся портовая местность со всеми постоянно живущими и временно пребывающими на ней лицами. Никто не мог в пределах порта занять какую-либо местность для складов, приступить к работам по возведению каких-либо сооружений или открыть какое-либо промышленное, торговое или иное заведение без получения на это от капитана над портом разрешения, основанного на постановлении присутствия.

Что касается всех, кроме перечисленных в п. а ст. 31 положения, предметов городского благоустройства, издаваемые городской думой, на основании ст. 103 Городского положения (изд. 1886 г.), обязательные постановления применялись к местности, занимаемой портом, лишь по соблюдении в отношении их порядка, в ст. 104 и 10 Городского положения определенного, причем указанные в этих статьях права и обязанности начальника местного полицейского управления присваивались капитану над портом.

Судовладельцу или шкиперу лично, или через доверенных лиц, позволялось присутствовать при оценке, и, в случае несогласия их с заключением капитана над портом, размер следующего взыскания определялся соответствующим судебным местом.

Капитан над портом мог налагать, по жалобам хозяев судов и шкиперов, взыскания на лиц судовой команды, виновных в маловажных, по отправлению корабельной службы, нарушениях.

Предметы ведомства, пределы власти портового присутствия и порядок решения дел в нем определялись в ст. 31-36 положения. На портовое присутствие возлагалось: а) издание обязательных по Одесскому порту постановлений относительно порядка правильного и однообразного пользования гаванями, пристанями, молами, складочными магазинами, портовыми машинами и приспособлениями, производство в порте промыслов: рыболовного, буксирного, перевозочного для нагрузки и разгрузки судов, установки судов, времени стоянок, меры к предупреждению наводнений, пожаров в порте, содержания в порте дорог, площадей, дворов, рейдов, гаваней, портовых сооружений и морских предостерегательных знаков, наблюдения за починкой и разборкой судов и за употреблением огня на судах и в порту и вообще подробностей портового устройства и внутреннего в порту распорядка. В этих обязательных постановлениях определяется по каждому виду нарушений сумма денежного с виновного взыскания, в размере не свыше 50 руб. Состоявшиеся по данным предметам обязательные постановления портового присутствия следовало публиковать в «Ведомостях Одесского градоначальства»; б) распределение входящей в состав порта местности на участки, с указанием порядка пользования ими; в) разрешение, по просьбам частных лиц, занятия морского побережья, для предприятий, полезных мореходству, морским промыслам и торговле; г) назначение мест для выгрузки балласта; д) назначение мест для выгрузки пороха и других легковоспламеняющихся предметов; е) обсуждение предположений об устройстве и содержании молотов, пристаней, набережных и эллингов, о положении мертвых якорей для причала, об углублении и очистке фарватера и вообще о портовых работах и сооружениях; ж) принятие ходатайств перед высшим начальством о местных нуждах и пользах порта; о производстве портовых сооружений, имеющих важность по отношению к нуждам местного мореходства; об устройстве верфей и мореходных образовательных заведений; об учреждении лоцманских и других обществ; об открытии спасательных станций и т.п.; з) рассмотрение всех вопросов и дел, которые вносились в присутствие градоначальником или членами самого присутствия (ст. 31).

С соответствующими правительственными и общественными учреждениями присутствие могло сноситься через своего председателя.

Всем недовольным постановлениями портового присутствия, предоставлялось, в течение 3-х месяцев со дня объявления состоявшегося постановления, обжаловать их сенату, но подача жалобы не приостанавливала исполнения состоявшегося постановления [17, с. 89].

Вывод. Таким образом, положение об управлении Одесским портом стало проверкой на практике нового подхода к управлению портами Империи. На его основе было разработано и 7 мая 1891 г. принято за №7674 Положение об административном заведывании торговым мореходством и портовой полиции в приморских торговых портах [18, с. 242-247]. Его краткий анализ дает возможность сделать вывод о том, что: 1) власть в порту была разделена на распорядительную и исполнительную; 2) участием в особом по портовым делам присутствии представителей различных ведомств достигалась необходимая координация их усилий;

3) руководство присутствиями губернаторами и градоначальниками позволяло решить оперативно основные вопросы на месте; 4) в руках капитана над портом и присутствия были все необходимые рычаги для организации качественной работы портов. Тем не менее, положение это не было совершенным, хотя бы в виду особенностей развития портов и торгового судоходства по местным условиям. Оно, скорее, стало базисом, на основании которого принимались последующие узаконения.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Виноградов В.В. Современное положение мореходного образования в империи / В.В. Виноградов. — С.-Петербург, 1908. — 73 с.
2. Калініченко А.П. Адміністративно-правові засади нагляду та контролю за безпекою судноплавства в Україні: дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / Калініченко Альона Павлівна. — К., 2011. — 195 с.
3. Громов Н.Н. Управление на транспорте / Н.Н. Громов, В.А. Персианов. — М.: Транспорт, 1990. — 336 с.
4. Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання) : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. / Развадовський Віктор Йосипович. — Х.: НУВС, 2004. — 508 с.
5. Юрій І. А. Градоначальництво як інститут державної влади на Півдні Російської імперії (1803-1917) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І. А. Юрій. — Одеса, 2007. — 19 с.
6. Полное собрание законов Российской империи. С 1649 года. — Т. XXVII. 1802 — 1803. — СПб, 1830. — 1122 с.
7. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. — Т. XXVIII. 1804 — 1805. — СПб, 1830. — 1328 с.
8. Полное собрание законов Российской империи. С 1649. — Т. XXIX. 1806 — 1807. — СПб., 1830. — 1372 с.
9. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. — Т. XXX. 1808 — 1809. — СПб, 1830. — 1404 с.
10. Полное собрание законов Российской империи. С 1649 г. — Т. XXXI. 1810 — 1811. — СПб, 1830. — 944 с.
11. Полное собрание законов Российской империи. С 1649 г. — Т. XXXII. 1812 — 1815. — СПб, 1830. — 1107 с.
12. Полное собрание законов Российской империи. С 1649 г. — Т. XXXIV. 1817. — СПб, 1830. — 958 с.
13. Полное собрание законов Российской империи. С 1649. — Т. XXXVII. 1820 — 1821. — СПб., 1830. — 983 с.
14. Полное собрание законов Российской империи. С 1649. — Т. XXXIX. 1824 г. — СПб., 1830. — 670 с.
15. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. — Т. VII. 1887. — СПб., 1889. — 533 с.
16. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. — Т. XXXII. 1912 г. Отделение 2. — Петроград, 1915. — 775 с.
17. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. — Т. VIII. 1888. — СПб., 1890. — 641 с.
18. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. — Т. XI. 1891. — СПб., 1894. — 685 с.

