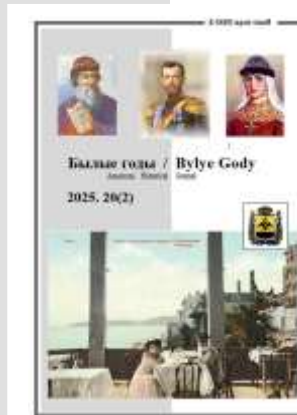


Copyright © 2025 by Cherkas Global University



Published in the USA
 Bylye Gody
 Has been issued since 2006.
 E-ISSN: 2310-0028
 2025. 20(2): 567-576
 DOI: 10.13187/bg.2025.2.567

Journal homepage:
<https://bg.cherkasgu.press>



Genesis of State and Legal Policy in Relation to the Resorts of the Caucasian Mineral Waters in the Russian Empire

Eleonora S. Navasardova ^{a, *}, Roman V. Nutrikhin ^a, Kira V. Svidlova ^a, Dmitriy O. Burkin ^a

^aNorth Caucasus Federal University, Russian Federation

Abstract

The article analyzes the early legislative acts of the Russian Empire aimed at regulating the legal framework of the resorts of the Caucasian Mineral Waters, as well as state measures related to the development of these resorts. In general, the legal basis for the formation of domestic state and legal resort policy is considered to be the Decree of Peter I of June 24, 1717 "On the search for mineral waters in Russia". However, for a long time, these measures had little impact on the North Caucasus, which was not yet fully integrated into the sovereign geopolitical space of the Russian Empire. Today, the official date of the creation of the resorts of the Caucasian Mineral Waters is considered to be 1803, when Alexander I issued a rescript granting them state significance. However, the authors suggest counting the history of these resorts from 1780, when the Konstantinogorskaya fortress (the future city of Pyatigorsk) was founded here. There is convincing evidence that even then, local mineral water sources were actively used by the Russian military, and the government took significant steps to develop these resorts. The article also examines the further evolution of legal norms regarding the resorts of the Caucasian Mineral Waters and the related achievements in the administrative-legal field, which were later adopted not only by Soviet legislation, but also by modern Russian law. The importance of new scientific, historical, and legal research, based on past experience in the development of domestic resort legislation, is highlighted. This will not only provide a theoretical understanding of the historical legal regulation of relationships in the creation and functioning of national resorts but also open the way for the formulation of practical proposals for incorporating previous political and legal achievements at the present stage.

Keywords: Caucasian Mineral Waters, state legal resort policy, balneology, resort legislation.

1. Введение

Государственно-правовая курортная политика – это важная составляющая более широких по объёму сегментов правовой политики в области здравоохранения. Нельзя не отметить того очевидного факта, что практически все основные направления деятельности государства в данной сфере, которые и сегодня составляют основное содержание политики страны в указанных аспектах, были сформированы и получили своё развитие ещё в Российской империи. Как в советский, так и в новейший период времени, отечественная государственно-правовая курортная политика продолжала эволюционировать в соответствии с меняющимися требованиями времени, но мало чем была дополнена по существу. Знакомство с историей становления курортов Кавказских Минеральных Вод, даже в самом первом приближении, показывает, что все основные элементы их бальнеологического благоустройства – включая открытие, исследование и эксплуатацию минеральных источников, создание важнейших курортных объектов, новых лесопарковых комплексов, учреждений культуры и прочей сопутствующей урбанистической инфраструктуры – появились здесь ещё при Российской

* Corresponding author

E-mail addresses: navasardova@yandex.ru (E.S. Navasardova)

империи. В последующие годы страна активно использовала эти государственные достижения имперского периода в сфере курортной политики.

Сегодня будущее минераловодских курортов Северного Кавказа вызывает серьёзные опасения, поскольку их состояние, даже в сравнении с предшествующей советской эпохой, отмечено явными признаками стагнации. В условиях фактически полного отсутствия какой-либо реальной эволюции лечебной инфраструктуры на Кавказских Водах их современное положение усугубляется ещё и целым рядом новых проблем: ухудшением экологической обстановки, бесконтрольной застройкой, увеличением антропогенной нагрузки на окружающую среду и т.д. (Navasardova et al., 2024: 28-31). Тому во многом способствовали пробелы и недочёты ныне действующего законодательства, образовавшиеся в силу общего несовершенства государственно-правовой курортной политики России на современном этапе. В связи с этим представляется весьма своевременным обращение к историко-правовому опыту Российской империи в данной сфере, поскольку юридические наработки той эпохи, как показывает прошлое курортов КМВ, отличались значительной концептуальностью и оказывались куда более эффективными в части обеспечения поступательного курортного строительства.

Проблема формирования государственно-правовой курортной политики и адекватной, способствующей развитию курортного региона Кавказские Минеральные Воды, нормативной правовой базы, как представляется, более чем актуальна и своевременна. Она должна объективно отражать роль и место курортов в профилактике и лечении заболеваний, их значение для всего общества, способствовать развитию внутреннего туризма и т.д. Исследование дореволюционных законодательных и правоприменительных достижений Российской империи в отношении этих курортов может способствовать более осмысленному учёту предшествующего историко-правового опыта для того, чтобы воспринять из прошлого всё полезное и рациональное, а уже имевшиеся некогда ошибки и просчёты не повторять впредь.

2. Материалы и методы

Историко-правовой материал изложен в настоящей статье, главным образом, по хронологическому принципу. Хронологические рамки исследования (1780–1825 гг.) обусловлены тем фактом, что ранее в исторической науке возникновение курортов Кавказских Минеральных Вод было принято относить к правлению императора Александра I (1803 г.), тогда как мы попытались показать, что не менее значимые шаги по созданию здесь устойчивой курортной базы предпринимались ещё в правление его предшественников – Екатерины II и Павла I. Мы сделали выборку императорских указов и сопроводительных правоприменительных актов за данный предшествующий период, которых оказалось достаточно много. Они позволяют сделать вывод о том, что деятельность российского правительства на Кавказских Водах и до Александра I носила вполне определённые черты зарождавшейся государственно-правовой курортной политики в отношении этих мест. И Екатерина Великая, и её сын Павел I при формулировании своих норм по данному вопросу опирались на уже существовавшие наработки Петровской эпохи в области курортного строительства. Источниками этих сведений для нас послужили как общеимперские хронологические инкорпорации – в частности, первое «Полное собрание законов Российской империи» (1830), так и дореволюционные историко-архивные инкорпорации по территориальному признаку – такие, как разные тома «Актов, собранных Кавказской Археографической Комиссией». Нами также были использованы материалы Российского государственного исторического архива (РГИА) (Санкт-Петербург, Российская Федерация).

В ходе исследования мы опирались на основные общепринятые методы научного познания: и общенаучные, и специально-правоведческие. Например, системный, сравнительно-исторический и сравнительно-правовой, формально-юридический, а также общие логические методы – в особенности, анализ и синтез. Из-за ограниченного объёма статьи мы не слишком подробно сравнивали дореволюционное курортное законодательство с его состоянием в России на современном этапе, однако полученные результаты дают значительный материал для применения сравнительно-исторического метода в рамках такой исследовательской стратегии в дальнейшем.

Исходя из комплексного и междотраслевого характера рассматриваемых общественных отношений, применение указанных методов дало возможность проследить историческую эволюцию курортного законодательства Российской империи, выделить отдельные элементы правового режима составлявших его институтов, оценить правоприменительную практику тех лет, обозначить наиболее заметные тенденции развития государственно-правовой курортной политики на её начальном этапе.

3. Обсуждение

В современной отечественной историко-правовой науке очень мало работ монографического уровня, посвящённых комплексному исследованию российской государственно-правовой курортной политики в её поступательном развитии. Можно назвать лишь несколько исследований, затрагивающих отдельные исторические аспекты становления курортного законодательства в нашей стране. В частности, имеется ряд научных статей, в которых освещаются частные историко-правовые проблемы режима курортов. Защищено несколько кандидатских диссертаций, одна из которых

подготовлена Е.В. Белозеровой (Белозерова, 2011) на нашей кафедре экологического, земельного и трудового права Северо-Кавказского федерального университета (г. Ставрополь, Российская Федерация). Сюда же можно отнести ещё ряд диссертационных исследований, касающихся эволюции отечественного курортного законодательства в целом, где проблематика его дореволюционной истории была освещена крайне фрагментарно: О.В. Садовской (Садовская, 2003), Н.К. Горового (Горовой, 2010) и М.Е. Бабич (Бабич, 2020). При этом данную тему нельзя назвать исчерпанной. Огромный массив нормативного и правоприменительного материала, относящегося к становлению и эволюции бальнеологических курортов на Кавказских Водах в Российской империи, равно как и широкий спектр его возможных интерпретаций, а также подходов к изучению и усвоению этого историко-правового опыта на современном этапе, позволяет считать появление всё новых исследований по данной проблематике в достаточной степени актуальным и полезным.

4. Результаты

Принято считать, что свою историю российская государственно-правовая курортная политика ведёт с подписания Петром Великим Указа «О приискании в России минеральных вод» от 24 июня 1717 г. (ПСЗРИ, 1830с: 498-499). Вскоре вышел ещё один Высочайший указ от 20 марта 1719 г. «О целительных водах, отысканных на Олонце. Объявление о марциальных водах на Олонце. Правила докторские, как при оных водах поступать. Указ на докторские правила» (ПСЗРИ, 1830б: 686). К тому времени Пётр I уже успел лично ознакомиться с европейской практикой использования минеральных вод на курорте в Спа. Позднее, в начале XIX в., эти закреплённые ещё в петровском законодательстве правила лечебно-курортного распорядка стали применяться и на начальном этапе становления северокавказских минераловодских курортов. По словам А.В. Данилова, «те самые “Дохтурские правила”, впоследствии довольно долгое время использовались врачами, в том числе и на Кавказских Минеральных Водах» (Данилов, 2007: 172). Этот факт весьма примечателен, поскольку он показывает, что на начальном этапе развития кавминводских курортов Российская империя ещё не имела внятной государственно-правовой курортной политики в отношении этих лечебных местностей. Так как на данном этапе ещё не было выработано специальных узаконений относительно Кавказских Вод, то лечение на них регулировалось даже не общими нормами курортного законодательства (таковых вплоть до последней четверти XIX в. также не существовало), а нормами, касающимися первых официально открытых в России, совершенно иных, Олонецких Вод, за неимением чего-то лучшего. Это говорит о казуистическом характере формировавшегося тогда российского курортного законодательства.

Начало ему было положено при Петре I, и оно весьма активно развивалось на протяжении всего существования Российской империи. Данные Петровские нововведения были следствием масштабного заимствования позитивного иностранного опыта в части развития как врачебного, так и горного дела. В Западной Европе государственная курортная политика начала складываться значительно раньше. Там лечение минеральными водами было поставлено на широкую основу уже во времена Древнего Рима. С наступлением Средневековья Римская католическая церковь попыталась взять источники под своё покровительство, объявив их целебную силу чудодейственным воздействием своих святых-патронов. С XVI в. в регулирование данных отношений активно вступают и европейские государства. «Законодательная охрана минеральных источников против порчи и истощения, – писал историк С. Орлов, – впервые возникла во Франции, где Генрих IV учреждает над ними особую инспекцию; затем появляется ряд королевских ордонансов, устанавливающих строгий надзор» (Орлов, 1896: 345). Возникновение государственных законов о минеральных водах в Западной Европе отражало не только переход от правового обычая к новому способу регулирования этих отношений, давно уже ставших к тому времени традиционными, но и фиксировало генезис юридически формализованной правовой политики в данной сфере на государственном уровне. Европейские страны практически повсеместно начали вступать на данном этапе в конфликт с Католической церковью из-за её претензий на обладание природными ресурсами (прежде всего, землёй и неразрывно связанными с нею водоёмами, лесами и т.п.). Установлением государственного контроля над этими важнейшими материальными благами светская власть стремилась к укреплению своего суверенного господства в обществе. Законы XVI в. о государственном надзоре за минеральными водами во Франции были лишь звеном в длинной цепи синхронных юридических актов, подразумевавших распространение влияния светской власти на все природные ресурсы в государстве. Развитие европейских представлений об «общественной пользе» (а, по сути, возрождение античного взгляда на данный вопрос после забвения так называемых «темных веков») диктовало настоятельную необходимость повышения роли государства как гаранта соблюдения публичных интересов. Оно реализовало эту свою функцию, в том числе и через создание общеобязательных законов о природных ресурсах, куда включались и минеральные воды.

Политика Петра I по освоению минеральных вод в Российской империи двигалась в канве уже устоявшихся западноевропейских стандартов. Между тем, уже на этом наиболее раннем этапе изучения и освоения минеральных и водных ресурсов Северного Кавказа наметились некоторые черты собственной правовой политики по рациональному использованию и охране здешних

минераловодских источников, вызванная к жизни как географическими особенностями их пространственного положения, так и спецификой российского общественно-политического уклада той эпохи. Но, безусловно, первые шаги правительства в этой совершенно новой для России области общественных отношений были связаны с рецепцией иностранных норм о регулировании правового режима вновь открытых минеральных вод на территории страны. Только потом эти нормы, ранее заимствованные из-за границы, постепенно приспосабливались к местным социально-правовым условиям. Вот и тогда, в 1717 г., Пётр I поручил «приискание в России минеральных вод» иностранному доктору на русской службе Готлибу Шуберту (Шоберу). Царь отметил, что полезные для здоровья источники «ключевых вод» следует искать «особливо в таких местах, где есть железные руды» (Данилов, 2007: 172).

Это является, на наш взгляд, основной отличительной чертой данного нормативно-правового акта, поскольку в такой его характерной особенности со всей очевидностью проявилась первая сущностная черта зарождавшейся тогда в Российской империи государственно-правовой курортной политики в отношении минеральных вод, а именно – её осуществление на строгой научной основе. Дело в том, что до этого в России не имелось какой-либо серьёзной традиции использования минеральных вод в лечебных целях. Соответственно, не было даже и речи о том, чтобы узаконить уже сложившиеся общественные отношения, как это имело место, например, в странах Западной Европы, где рациональное использование источников минеральных вод начало регулироваться сначала нормами обычного права, которые со временем органично вплелись в канву создававшегося затем уже писаного законодательства по данному вопросу. Здесь, как и в целом ряде других нововведений, Пётр I осуществлял настоящую революцию, нацеленную на быстрое привнесение и насаждение западных курортно-бальнеологических практик, что называется, «на пустом месте». И делал он это в строгом соответствии с уровнем развития геолого-минералогической науки тех лет. Немцам, чей опыт заимствовал Пётр, уже в XVI в. стало известно о том, что минеральные воды, как правило, выходят на поверхность неподалёку от залежей металлосодержащих полезных ископаемых и соляных месторождений. Указание на это крайне важное обстоятельство в первом по времени российском нормативном акте об источниках минеральных вод свидетельствует о том, что государственная политика в данной сфере имела под собой вполне осязаемую научную основу, что и предопределило её дальнейшее успешное развитие.

Однако северокавказские геополитические реалии того времени пока ещё не позволяли использовать открытые здесь месторождения минеральных вод в интересах всего российского общества. Известные трудности, связанные с эксплуатацией источников Северного Кавказа, ещё не до конца включённого в формирующееся российское имперское пространство, сказались на том, что эти минераловодские месторождения рассматривались лишь как резервные и недостаточно перспективные для немедленной их разработки в существующих условиях. Более динамично осваивались тогда Олонецкие и Липецкие минеральные воды, хотя и более бедные по своим природным запасам, чем на Кавказе, но и гораздо более простые в использовании, так как их географическое расположение соотносилось с территориями, уже вполне освоенными российским правительством во всех прочих отношениях. Этого в XVIII в. даже отчасти нельзя было сказать о Северном Кавказе. Близ открытых здесь минеральных вод не имелось никаких русских поселений, кроме военных (именно поэтому первыми пользователями Кавказских Вод стали армейские чины). Добираться к этим источникам из Центральной России нужно было очень долго и с немалыми трудностями, а пребывание на Водах было небезопасным.

Принято считать, что основоположником курортного дела на Северном Кавказе стал Александр I. Даже официальная дата создания курортов Кавказских Минеральных Вод – 1803 г. – связывается с его Высочайшим рескриптом о придании им общественного значения (АКАК, 1868: 252). Это не вполне справедливо, так как начало довольно динамичного их освоения пришлось уже на правление его предшественников – Екатерины II и Павла I.

В ту пору именно российские военные, задолго до возникновения самой идеи создания общегосударственных курортов на Кавказских Водах, стали использовать находящиеся здесь минеральные источники в лечебных целях. Генерал от инфантерии Густав фон Штрэндман, участвовавший в битвах против горцев на стороне русской армии, сделал в 1780 г. характерную дневниковую запись: «10-го августа я поехал в Балтовы горы [старинное название Пятигорья], чтобы пользоваться теплым купаньем; со мной поехали <...> несколько офицеров. Гор этого названия пять, из них средняя так высока, что вершина ее выше облаков; они находятся в 40 верстах от Марьиной крепости. С вершины самой низкой горы, сажен 50 или 70 над горизонтом, течет горячая и прозрачная как кристалл вода, образуя на своем пути прелестнейшую каскаду. Почва, по которой она протекает, сделалась от времени меловидной; поэтому вода, особенно при солнечном свете, отражает множество цветов на протяжении всей горы и на 10 или 15 сажен в ширину. Мы провели две недели в этой прекрасной местности; от купанья в этих кислых и теплых водах очень скоро вылечивались больные скорбутом [заболевание десен, иначе цинга]. В 60 верстах оттуда, недалеко от Кавказских гор, бьет настоящий зельтерский источник; я пробовал эту воду и нашел, что она ничем не отличается от зельтерской» (Штрэндман, 1882: 285).

Последнее наименование, за неимением лучшего, относилось тогда ко всем без исключения минеральным водам, называемым так по аналогии с известным немецким источником Зельтерс, который находился в Гессен-Нассау. Это лишний раз свидетельствует о том, что развитие северокавказских минераловодских курортов шло по пути уже устоявшегося западноевропейского опыта в данной сфере. Однако со временем стало ясно, что даже европейский источник Зельтерс, равно как и другие знаменитые на весь мир минераловодские залежи Европы, не идут ни в какое сравнение по их уникальности и разнообразию с минеральными источниками, вновь открытыми на Северном Кавказе в те беспокойные годы.

Дневниковая запись Густава фон Штрэндмана – прямое документальное свидетельство активного использования источников Кавказских Минеральных Вод российскими военными уже в правление Екатерины Великой. Поэтому мы предлагаем считать датой основания этого всемирно известного комплекса курортов не 1803 г. (выбранный в своё время совершенно произвольно на основании рескрипта Александра I, очевидно, в данной области далеко не первого), а 1780 г. В этом году на Северном Кавказе была заложена Константиногорская крепость (будущий город Пятигорск). Служившие там солдаты отыскивали у источника высеченную в скале ванну и, пользуясь ею вместо бани, очень скоро заметили, что купание в тёплой минеральной воде лечит кожные и ревматические заболевания. Почти сразу слух о целебных свойствах местных вод разнёсся сначала по гарнизонам Кавказа, а затем и по всей стране. Не только простые солдаты, но и высшие чины русской армии из самых отдалённых мест потянулись на Воды за исцелением. При этом жили они в палатках, «балаганах» или прямо в экипажах, на которых добирались до источников Пятигорья. В 1798 г. в долине Нарзана со всем своим семейством и большой свитой провёл целое лето командующий русскими войсками на Кавказе генерал И.И. Морхов, построивший здесь дачу и установивший каменный крест на горе у минерального источника. Таким образом, люди, жаждавшие здоровья и укрепления сил, стали приезжать сюда значительно раньше, чем появились сами города-курорты.

Именно генерал Морхов предпринял первую и, к сожалению, не вполне удачную попытку «отодвинуть» ранее оговоренную с кабардинскими князьями южную границу Российской империи за реку Малку с целью включения в территориальное пространство страны знаменитого уже тогда Кисловодского источника. «Одним из первых вполне целесообразных распоряжений его, – пишет историк Кавказской войны В.А. Потто, – было перенесение нашей линии от гор Бештау вперед на Малку, чтобы прикрыть ею Кисловодские минеральные источники, в целебных свойствах которых нуждалось значительно уже разросшееся население Северного Кавказа. Это было первое, но вместе с тем и последнее его распоряжение. Не прошло и полгода со времени его назначения, как, подвергшись немилости императора Павла, он был отставлен от службы, а преемники его переменялись так часто, что никто из них не успевал даже осмотреться в новом своем положении» (Потто, 1912: 222).

Российская империя много сделала уже тогда и для развития научной базы своей формировавшейся курортной политики. Ещё в 1793 г. на Кавказ отправился натуралист П.С. Паллас. В течение года он изучал ранее открытые Горячеводские источники, осмотрел пятигорский Провал и впервые дал обстоятельное описание источника Нарзан, положив начало его полномасштабному изучению. Интересно то, что уже на данном этапе производилось планирование инженерных мероприятий, необходимых для эффективной эксплуатации здешних минеральных вод. Упомянутое обстоятельство показывает, что государственная политика по их освоению базировалась не только на прочной научной основе, но и на принципе рационализации антропогенной деятельности, связанной с использованием минераловодских ресурсов. «Для предохранения Кислого ключа от затопления водой реки Козоды (позже Ольховка) Паллас предложил проект её отвода в речку Елкошу (позже Березовая), выше выхода Нарзана на поверхность. В описании своего путешествия он, ссылаясь на рассказы местных жителей, упоминает о серном и железистых минеральных источниках. В Академии наук сообщение Палласа о поездке произвело большое впечатление и интерес к Кавказским Минеральным Водам значительно возрос» (Коваленко, 2008: 75).

В 1801 г. Медицинская коллегия командировала на Северный Кавказ группу специалистов – штаб-лекарей Гординского и Крушневича, а также аптекаря Швенсона. Последний, имея в своём распоряжении все необходимые препараты и оборудование, произвёл анализ химического состава источника Нарзан и других минеральных вод Пятигорья. В результате он создал сравнительную таблицу полезных элементов иностранных и кавказских минеральных источников. Два упомянутых штаб-лекаря на протяжении всего летнего сезона принимали больных, наблюдали за их лечением и отражали сведения о воздействии местных вод на их здоровье в особом журнале. Всё это свидетельствует о функционировании здесь уже полноценного, но ещё неразвитого курорта до принятой сегодня даты его основания в 1803 г.

В то же время следует отметить, что только в начале XIX в., в виду очевидных успехов русской армии и дипломатии на Северном Кавказе, государству представилась возможность вплотную заняться обустройством уже давно известных курортов на Кавказских Водах, в связи с чем начало динамично развиваться и соответствующее законодательство. 8 октября 1800 г. вышел Высочайший рескрипт императора Павла I на имя графа Мусина-Пушкина «О приискании залежей минеральных

богатств на Кавказе и поручении генерал-лейтенанту К. Ф. Кноррингу рассмотреть возможность защиты источников минеральной воды близ Константиногорска от вреда со стороны горцев» (АКАК, 1866: 514). Однако краткое правление Павла I не позволило реализовать его масштабные замыслы во многих сферах, в том числе и в области курортной политики, ввиду чего многие из начинаний отца пришлось продолжить его преемнику.

24 апреля 1803 г. министр внутренних дел представил императору Александру I доклад по данному вопросу. В этом министерском докладе значилось, что государь планировал назначить на Кавказские Воды штатных врачей. Поэтому министр, согласно мнению Медицинской коллегии, предлагал определить к данным источникам одного из опытных и авторитетных докторов (с жалованием от 800 до 1000 руб.), дав ему помощника (с жалованием по 400 руб. в год из общих медицинских сумм). Медицинская коллегия обязывалась снабдить их детальными инструкциями. При этом предполагалось, что в ходе реализации их практической врачебной деятельности на Водах один из них должен был заниматься написанием книги о медицинском использовании данных минераловодских ресурсов, включая все выявленные особенности местных курортов и применяемые здесь способы лечения. Впоследствии это послужило бы руководством для врачей и приезжающих сюда курортников. Медицинская коллегия планировала опубликовать эту работу значительным тиражом, что способствовало бы росту популярности новых курортов на Кавказских Водах по всей Российской империи (ПСЗРИ, 1830а: 552). Александр I поставил на этом докладе резолюцию: «Быть по сему», за чем последовал Высочайший рескрипт о благоустройстве нового минераловодского курорта на Северном Кавказе (АКАК, 1868: 252). Надо отметить, правительство в тот период занималось не только этой минераловодской лечебной местностью. Так, в 1805 г. Александр I своим указом придал официальный статус курорта Липецким минеральным водам, которые, однако, уже активно использовались и до этого, фактически начав обустраиваться ещё при Петре Великом.

В правление Александра I, когда главнокомандующим на Кавказе был князь П.Д. Цицианов, проявилась довольно любопытная черта зарождавшейся российской курортной политики, а именно её правовой характер и социальная направленность, проистекавшая из признания за минеральными водами общественного значения, наметившегося ещё в эпоху всё того же Петра I. «Сам колодезь, чтобы не ограничивать свободный доступ кабардинцам и другим народам к кислой воде, “столько же полезной” для них, “как и для всех”, Цицианов предложил оставить за пределами укрепления» (Малеванов, 1985: 8). Это благое намерение русского главнокомандующего было исполнено в точности, хотя источник Нарзан вполне мог для пущей безопасности остаться на территории крепости, чтобы им могло пользоваться только русское население. Но российская администрация с самого начала пошла другим, более гуманным путём, что свидетельствовало о сугубо правовой природе её намерений в отношении зарождавшегося здесь курорта.

С рескрипта Александра I начинается история Кавказских Вод как курорта, известного уже всей России. До 1803 г. уникальные природные богатства этих мест были доступны лишь горцам да чинам военным. Но после того, как Александр I обратил внимание на ценность минеральных вод и отдал своим чиновникам соответствующие распоряжения, они сделались объектом всеобщего внимания. После 1803 г. сюда потянулись страждущие всякого чина и общественного состояния со всех концов России. Бывали среди прибывающих на новые курорты и люди поистине выдающиеся – поэты, писатели и художники (А. С. Пушкин, М. Ю. Лермонтов, А. А. Бестужев-Марлинский и др.), – со временем обеспечившие Кавказским Минеральным Водам их всемирную славу.

При Александре I законодательство о минераловодских курортах на Северном Кавказе продолжало развиваться. 10 апреля 1823 г. был подписан Высочайший указ, данный Правительствующему Сенату, об утверждении перечня штатных единиц медицинских чиновников Кавказских Минеральных Вод с назначением им жалования из Государственного Казначейства (АКАК, 1875: 626). Вместе с тем перечисленные нормативно-правовые акты Российской империи были направлены, в сущности, на решение первоочередных задач по устройству курортной инфраструктуры на Кавказских Водах. Они не отличались универсальностью содержания и не решали принципиальных вопросов общего устройства минераловодского курорта на Кавказе, не устанавливали режим правовой охраны источников минеральных вод, не намечали перспективных планов их рационального использования. Об этом свидетельствует и форма этих ранних правительственных узаконений, нашедших выражение в именных указах, докладах министра внутренних дел и мнениях Государственного Совета, то есть в актах частной, а подчас и казуистической направленности. Кавказские Воды нуждались в создании универсальных правовых форм выражения государственной воли по управлению курортным делом в данном регионе.

После того, как Александр I подписал рескрипт от 24 апреля 1803 г., на Кавказских Минеральных Водах началось создание и органов управления. Их эволюционная динамика заключалась в постепенном упорядочивании их структуры и ведомственного подчинения. Наиболее значимым для развития кавминводских курортов было, безусловно, управление врачебной частью. В 1803 г. первым главным врачом Кавказских Минеральных Вод был назначен Г.И. Сухарев. Однако деятельность его на протяжении ряда лет не имела никакого успеха ввиду того, что курорт, не успев открыться, очень долго фактически бездействовал из-за разыгравшейся на Северном Кавказе

эпидемии чумы. Основным направлением деятельности по освоению Кавказских Вод оставалось их всестороннее изучение. В начале XIX в. на Северном Кавказе работал известный московский филантроп и учёный-медик Ф.П. Гааз, сделавший описание геолого-физического состояния минеральных источников. Он не только изучил их химический состав, произвёл ценные топографические и метеорологические наблюдения, но и открыл два новых источника у подошвы горы Машук, а также ряд других ранее неизвестных железистых и соляно-щелочных источников.

Как уже было отмечено, развитие этих курортов несколько замедлилось из-за того, что почти сразу после исторического рескрипта Александра I на Северном Кавказе вспыхнула чума. Эпидемию удалось победить лишь в 1808 г., после чего в Петербурге сразу же был отдан приказ вновь приступить к разработке государственного проекта по дальнейшему благоустройству этих Вод. Данная работа была поручена генерал-майору Фелькерзаму и инженер-полковнику Гельмерсену, которые составили подробные планы архитектурных и технических улучшений, необходимых новым российским курортам. Непосредственным столичным куратором этого курортного проекта был министр полиции А.Д. Балашов. Ему местные военные чины направляли донесения о различных строительных и инженерных потребностях Кавказских Вод, а он, в свою очередь, отдавал на сей счёт надлежащие распоряжения. Достаточно взглянуть на сохранившиеся в архивах документы о его деятельности на Водах (РГИА. Ф. 1286. Оп. 2. Д. 383. Лл. 26-27), чтобы понять, насколько досконально министр вникал во все дела по обустройству минеральных источников Северного Кавказа. Многие замечательные улучшения производились здесь по его указанию и под его руководством.

С.К. Вязмитинов, ставший министром полиции после Балашова, сделал для Кавказских Вод ничуть не меньше. В апреле 1812 г. он представил Государственному Совету новый проект развития этих минераловодских курортов (РГИА. Ф. 1152. Оп. 1. Т. 1. Д. 18. Лл. 3-10), а также начал строить на Водах дом для офицеров – участников Отечественной войны против Наполеона (РГИА. Ф. 1297. Оп. 56. Кн. 107. Д. 544. Лл. 153-153об.). В 1814 г. Вязмитинов вновь обратился в Государственный Совет с пространной запиской (РГИА. Ф. 1152. Оп. 1. Т. 1. Д. 6. Лл. 2-7об.), из которой видно, сколь скрупулёзно он вёл здешние курортные дела, как заботился о том, чтобы выделяемые на них деньги использовались строго по назначению. Его неустанное рвение о финансовом благополучии Кавказских Вод прослеживается и в более поздних документах (РГИА. Ф. 1297. Оп. 5. Д. 63. Ч. 1. Лл. 78-78 об.). В 1819 г. Вязмитинов утвердил обязательные «Правила пользования ваннами на Кавказских Водах» и отрядил особого чиновника для наблюдения за их неукоснительным исполнением (РГИА. Ф. 1299. Оп. 11. Д. 227. Лл. 34-36об.).

Признание в 1803 г. Александром I Кавказских Вод курортом государственного значения породило новую волну законодательных новелл и административных мероприятий, связанных с формированием отечественного курортного комплекса. Этот новый этап бурного развития курортов характеризуется не только созданием курортной инфраструктуры (обустройство источников минеральных вод, пляжей, строительство нарзанных галерей, гостиниц и др.), но и формированием государственно-правовой курортной политики в организационно-правовой сфере (создание системы органов управления курортами), имущественной сфере (развитие системы вещных и обязательственных прав), социальной сфере – обеспечение льготного лечения так называемых недостаточных, т.е. малоимущих слоёв населения, финансовой сфере (регулирование государственных расходов на курорты). Устанавливались и меры юридической ответственности за нарушение курортного законодательства.

Отметим, что на данном этапе развитие Кавказских Минеральных Вод в административно-правовом отношении зависело от Министерства внутренних дел, а в медико-санитарном – от Медицинской коллегии. В дальнейшем существенную роль в формировании здешней курортной инфраструктуры и её надлежащем правовом сопровождении стала играть местная кавказская государственная администрация. Эволюция системы соответствующих полномочий местных органов в 1847 г. наконец привела к созданию Дирекции Кавказских Вод – специально уполномоченного административного института по управлению этими курортами. Важным фактором остаётся и то, что государственная власть продолжала уделять большое внимание научным основам бальнеологической деятельности на Кавказских Водах. Перед новым кавказским курортом ставились не только утилитарные цели, связанные с медицинским обслуживанием прибывавших сюда больных, но и серьёзные научные задачи. Кавказские Минеральные Воды должны были стать важнейшей опытно-исследовательской площадкой, на базе которой начала создаваться российская бальнеологическая наука. Неслучайно именно здесь, в городе Пятигорске, позднее был создан Институт курортологии, научно-практическая база которого начала формироваться ещё в Российской империи. Тогда же были введены и ограничения хозяйственной деятельности в округе санитарной охраны курортов Кавказских Вод, сформулированные в Положении 1885 г. (Краткий путеводитель..., 1894: 140-145), которое вобрало в себя значительную часть юридических наработок и достижений российского правительства в данной сфере за предшествующий, фактически столетний период.

После начала обустройства Кавказских Минеральных Вод статус курортов стал придаваться и другим территориям в Российской империи: Старой Руссе (1828 г.), Сергиевским Минеральным Водам (1833 г.), Горячему Ключу (1864 г.), Белокурихе (1887 г.). Причём, при определении правового

режима каждого из них использовались уже существовавшие нормы, выработанные в ходе обустройства курортов Кавказских Минеральных Вод. Основной чертой законодательства того периода, что, кстати, было заимствовано и советским, и постсоветским правом, явилось создание как общеимперского правового регулирования, так и издание специальных нормативных правовых актов в отношении каждого отдельного курорта.

5. Заключение

В разные периоды развития своих курортов Российская империя пыталась найти эффективную организационно-правовую модель управления ими. Менялась их подведомственность имперским министерствам, вводилось частное управление курортами. Одно время даже бытовала идея об организации акционерного общества, которое должно было управлять ими (попытки подобных экспериментов предпринимаются и сегодня). Однако время показало, что единственно верным, хоть и не приносившим в то время большого дохода, было сохранение трехуровневой системы государственного управления: министерство, соответствующие органы на местах и дирекции курортов (на Кавказских Минеральных Водах это была Дирекция Вод). По мере урбанизации территорий часть полномочий получали и местные органы. При этом государство никогда не переставало финансировать курортную деятельность. Отметим, например, что в настоящее время Администрация КМВ лишена каких-либо реальных экологически значимых полномочий. Компетенция этого органа до сих пор остаётся весьма неопределённой. В целях оптимизации нормирования его функций было бы полезно обратить внимание на то, каким образом определялись полномочия Дирекции Кавказских Вод в Российской империи. Она получала значительное казённое финансирование, благодаря чему могла достаточно эффективно заниматься курортным благоустройством, вела большую природоохранную деятельность, ведала распределением квот на бесплатное и льготное лечение на Водах и т.д. Учёт данного опыта мог бы сделать работу и нынешней Администрации КМВ более эффективной.

6. Благодарности

Работа выполнена при финансовой поддержке Российского научного фонда – проект 24-28-20164 «Устойчивое развитие курортного региона Кавказские Минеральные Воды: правовое обеспечение в рамках риск-ориентированного подхода», <https://rscf.ru/project/24-28-20164/>.

Литература

- АКАК, 1866** – Акты, собранные Кавказской Археографической Комиссией. Т. I. Тифлис, 1866.
АКАК, 1868 – Акты, собранные Кавказской Археографической Комиссией. Т. II. Тифлис, 1868.
АКАК, 1875 – Акты, собранные Кавказской Археографической Комиссией. Т. VI. Ч. II. Тифлис, 1875.
Бабич, 2020 – Бабич М.Е. Эколого-правовой режим курортов федерального значения. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2020. 241 с.
Белозерова, 2011 – Белозерова Е.В. Государственно-правовая политика Российской империи в отношении курортов Кавказских Минеральных Вод. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ставрополь, 2011. 252 с.
Горовой, 2010 – Горовой Н.К. Формирование и развитие курортного законодательства России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Краснодар, 2010. 158 с.
Данилов, 2007 – Данилов А.В. Петр I – основатель курортного дела в России (к 290-летию со времени издания указа «О приискании в России минеральных вод») / *Ставропольский хронограф* на 2007 год. Ставрополь, 2007. С. 171–174.
РГИА – Российский государственный исторический архив.
Коваленко, 2008 – Коваленко А.Н. В глубину веков (к 205-летию Кавказских Минеральных Вод) // *Ставропольский хронограф* на 2008 год. Ставрополь, 2008. С. 74–78.
Краткий путеводитель..., 1894 – Установленные министром государственных имуществ по соглашению с министром внутренних дел, на основании 9-го пункта Высочайшего повеления 19 февраля 1885 г., обязательные правила, которые должны быть соблюдаемы в пределах округов охраны Кавказских Минеральных Вод / *Краткий путеводитель по Кавказским Минеральным Водам*. Издание Горного Департамента. СПб., 1894. С. 140–145.
Малеванов, 1985 – Малеванов Н.А. Слово о начале Пятигорска / *Пятигорск в исторических документах. 1803–1917 гг.* Ставрополь, 1985. С. 8–23.
Орлов, 1896 – Орлов С. Минеральные воды / *Энциклопедический словарь*. Т. XIX. СПб., 1896. С. 345–349.
Потто, 1912 – Потто В.А. Два века Терского казачества (1577–1801). Т. II. Владикавказ, 1912. 248 с.
ПСЗРИ, 1830а – Высочайше утвержденный 24 апреля 1803 г. доклад министра внутренних дел «Об определении к Кавказским минеральным источникам двух врачей с жалованьем» / *Полное собрание законов Российской империи с 1649 г.* Т. XXVII (1802–1803). СПб., 1830. С. 552.

[ПСЗРИ, 1830b](#) – Высочайший именной указ от 20 марта 1719 г. «О целительных водах, отысканных на Олонце. Объявление о марциальных водах на Олонце. Правила докторские, как при оных водах поступать. Указ на докторские правила» / *Полное собрание законов Российской империи с 1649 г.* Т. V (1713–1719). СПб., 1830. С. 686.

[ПСЗРИ, 1830c](#) – Высочайший именной указ от 24 июня 1717 г., данный Правительствующему Сенату «О приискании в России минеральных вод» / *Полное собрание законов Российской империи с 1649 г.* Т. V (1713–1719). СПб., 1830. С. 498-499.

[Садовская, 2003](#) – Садовская О.В. Правовые проблемы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов курортного региона Кавказские Минеральные Воды. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2003. 230 с.

[Штрандман, 1882](#) – Штрандман Г.Э. Записки // *Русская старина*. 1882. № 8. С. 271-288.

[Navasardova et al., 2024](#) – Navasardova, E., Burkin, D., Nutrikhin, R., Svidlova, K. Legal regime of resorts of the Caucasian Mineral Waters in Russia: problems and risks of legislative regulation // *Relacoes Internacionais no Mundo Atual*. 2024. Vol. 3. № 45. Pp. 24-43.

References

[AKAK, 1866](#) – Akty, sobrannye Kavkazskoj Arheograficheskoy Komissiej. T. I. Tiflis, 1866. [in Russian].

[AKAK, 1868](#) – Akty, sobrannye Kavkazskoj Arheograficheskoy Komissiej. T. II. Tiflis, 1868. [in Russian]

[AKAK, 1875](#) – Akty, sobrannye Kavkazskoj Arheograficheskoy Komissiej. T. VI. Ch. II. Tiflis, 1875. [in Russian]

[Babich, 2020](#) – Babich, M.E. (2020). Ekologo-pravovoj rezhim kurortov federal'nogo znachenija. Dissertacija na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskikh nauk [Environmental and legal regime of resorts of federal significance. Dissertation for the degree of candidate of legal sciences]. M., 241 p. [in Russian].

[Belozeroва, 2011](#) – Belozeroва, E.V. (2011). Gosudarstvenno-pravovaja politika Rossijskoj imperii v otnoshenii kurortov Kavkazskikh Mineral'nyh Vod. Dissertacija na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskikh nauk [State and legal policy of the Russian Empire in relation to the resorts of the Caucasian Mineral Waters. Dissertation for the degree of candidate of legal sciences]. Stavropol', 252 p. [in Russian]

[Gorovoi, 2010](#) – Gorovoi, N.K. (2010). Formirovanie i razvitie kurortnogo zakonodatel'stva Rossii. Dissertacija na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskikh nauk [Formation and development of resort legislation in Russia. Dissertation for the degree of candidate of legal sciences]. Krasnodar. 158 p. [in Russian]

[Danilov, 2007](#) – Danilov, A.V. (2007). Petr I – osnovatel' kurortnogo dela v Rossii (k 290-letiju so vremeni izdaniya ukaza «O priiskanii v Rossii mineral'nyh vod») [Peter I – the founder of the spa industry in Russia (on the 290th anniversary of the issuance of the decree “On the search for mineral waters in Russia”)]. Stavropol'skij hronograf na 2007 god. Stavropol'. Pp. 171-174. [in Russian]

[RGIA](#) – Rossiiskii gosudarstvennyi istoricheskii arkhiv [Russian State Historical Archive].

[Kovalenko, 2008](#) – Kovalenko, A.N. (2008). V glubinu vekov (k 205-letiju Kavkazskikh Mineral'nyh Vod) [Into the depths of centuries (for the 205th anniversary of the Caucasian Mineral Waters)]. Stavropol'skij hronograf na 2008 god. Stavropol'. Pp. 74-78. [in Russian]

[Kratkij putevoditel'..., 1894](#) – Kratkij putevoditel' po Kavkazskim Mineral'nym Vodam. Izdanie Gornogo Departamenta. SPb., 1894. [in Russian]

[Malevanov, 1985](#) – Malevanov, N.A. (1985). Slovo o nachale Pjatigorska [A Word about the beginning of Pyatigorsk]. Pjatigorsk v istoricheskikh dokumentah. 1803–1917 gg. Stavropol'. Pp. 8-23. [in Russian]

[Orlov, 1896](#) – Orlov, S. (1896). Mineral'nye vody [Mineral waters]. Entsiklopedicheskij slovar'. T. XIX. SPb., 1896. Pp. 345-349. [in Russian]

[Potto, 1912](#) – Potto, V.A. (1912). Dva veka Terskogo kazachestva (1577–1801) [Two centuries of the Terek Cossacks (1577–1801)]. T. II. Vladikavkaz, 248 p. [in Russian]

[PSZRI 1830a](#) – Vysochajshe utverzhdennoj 24 aprelja 1803 g. доклад министра внутренних дел «Об определении к Kavkazskim mineral'nym istochnikam dvuh vrachej s zhalovan'em» [The report of the Minister of Internal Affairs, approved by the Supreme Council on April 24, 1803 “On the assignment of two doctors with a salary to the Caucasian mineral springs”]. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii s 1649 g. T. XXVII (1802–1803). SPb., 1830. P. 552. [in Russian]

[PSZRI 1830b](#) – Vysochajshij imennoj ukaz ot 20 marta 1719 g. «O celitel'nyh vodah, otyskannyh na Olonce. Objavlenie o marcial'nyh vodah na Olonce. Pravila doktorskie, kak pri onyh vodah postupat'. Ukaz na doktorskie pravila» [The highest personal decree of March 20, 1719 “On the healing waters found on Olonets. Announcement of the marcial waters on Olonets. Doctor's rules on how to act with these waters. Decree on doctor's rules”]. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii s 1649 g. T. V (1713–1719). SPb., 1830. P. 686. [in Russian]

[PSZRI 1830c](#) – Vysochajshij imennoj ukaz ot 24 ijunya 1717 g., dannyj Pravitel'stvujushhemu Senatu «O priiskanii v Rossii mineral'nyh vod» [The Supreme Decree of June 24, 1717, given to the Governing Senate “On the search for mineral waters in Russia”]. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii s 1649 g. T. V (1713–1719). SPb., 1830. Pp. 498-499. [in Russian]

[Sadovskaja, 2003](#) – *Sadovskaja, O.V.* (2003). Pravovye problemy ohrany okruzhajushhej sredy i racional'nogo ispol'zovanija prirodnyh resursov kurortnogo regiona Kavkazskie Mineral'nye Vody. Dissertacija na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskikh nauk [Legal issues of environmental protection and rational use of natural resources of the resort region of Caucasian Mineral Waters. Dissertation for the degree of candidate of legal sciences]. Saratov, 230 p. [in Russian]

[Shtrandman, 1882](#) – *Shtrandman, G.Je.* (1882). Zapiski [Notes]. *Russkaja starina*. 8: 271-288. [in Russian]

[Navasardova et al., 2024](#) – *Navasardova, E., Burkin, D., Nutrikin, R., Svidlova, K.* (2024). Legal regime of resorts of the Caucasian Mineral Waters in Russia: problems and risks of legislative regulation. *Relacoes Internacionais no Mundo Atual*. 3(45): 24-43.

Генезис государственно-правовой политики в отношении курортов Кавказских Минеральных Вод в Российской империи

Элеонора Сергеевна Навасардова ^{a, *}, Роман Владимирович Нутрихин ^a,
Кира Владимировна Свидлова ^a, Дмитрий Олегович Буркин ^a

^a Северо-Кавказский федеральный университет, Ставрополь, Российская Федерация

Аннотация. В статье анализируются ранние законодательные акты Российской империи, направленные на регулирование правового режима курортов Кавказских Минеральных Вод, а также государственные меры, связанные с обустройством этих курортов. Юридической основой формирования отечественной государственно-правовой курортной политики принято считать Указ Петра I от 24 июня 1717 г. «О приискании в России минеральных вод». Однако долгое время данные меры мало касались Северного Кавказа, ещё не до конца включённого в суверенное геополитическое пространство Российской империи. Сегодня официальной датой создания курортов Кавказских Минеральных Вод считается 1803 г., когда вышел рескрипт Александра I о придании им государственного значения. Однако авторы предлагают отсчитывать историю этих курортов с 1780 г., когда здесь была основана Константиногорская крепость (будущий город Пятигорск). Имеются убедительные свидетельства того, что уже тогда местные источники минеральных вод активно использовались российскими военными, а правительство предпринимало серьёзные меры по обустройству данных курортов. В статье также рассматривается дальнейшая эволюция юридических норм в отношении курортов на Кавказских Водах и соответствующие достижения в административно-правовой сфере, которые впоследствии заимствовались не только советским, но и современным российским законодательством. Отмечается необходимость появления новых научных историко-правовых исследований, опирающихся на имевшийся в прошлом опыт развития отечественного курортного законодательства. Это позволит не только теоретически осмыслить прошлое правового регулирования отношений в области создания и функционирования отечественных курортов, но и открыть путь к формулированию практических предложений по рецепции прежних политико-правовых достижений на современном этапе.

Ключевые слова: Кавказские Минеральные Воды, государственная правовая курортная политика, бальнеология, курортное законодательство.

* Корреспондирующий автор

Адреса электронной почты: navasardova@yandex.ru (Э.С. Навасардова)