

# Формирование горного права в российском государстве в конце XIX — начале XX века



**И.Ю. Юшкарёв,**  
кандидат юридических наук,  
доцент Калининградского  
государственного  
университета им. И.Канта

Развивающаяся в современной России экономика природопользования требует постоянного совершенствования природоресурсного законодательства, состояние которого вызывает справедливую критику как ученых-юристов, так и практиков. Наиболее наглядно это проявляется в такой отрасли природоресурсного законодательства, как право недропользования, или горное право.

Правовые проблемы правового регулирования пользования недрами напрямую затрагивают экономические интересы Российской Федерации, ее субъектов, российских и иностранных инвесторов. Дальнейшее совершенствование современного права недропользования, на наш взгляд, невозможно без учета положительного опыта правового регулирования пользования недрами, накопленного в рамках российского дореволюционного горного права, советского права недропользования. Это объясняет всевозрастающий научный интерес к истории становления системы правового регулирования пользования недрами в Российском государстве.

По нашему мнению, представляет интерес взгляд современного ученого на теорию и практику правового регулирования пользования недрами, сложившиеся в России к началу XX в. Этот исторический отрезок выбран нами неслучайно.

К началу XX в. система правового регулирования пользования недрами в России была полно-

стью построена и представлена в правовой системе в первую очередь бурно развивающейся отраслью горного права. Кроме нее, правовое регулирование отношений в сфере пользования недрами регулировалось и другими отраслями права, в основном административным, гражданским, в некоторой степени и уголовным. Однако отрасль горного права в полной мере заявила о себе как комплексная отрасль права, имеющая в своем составе нормы и административного, и гражданского права, призванная регулировать все основные отношения в сфере пользования недрами, складывающиеся:

- а) между горнозаводчиком (пользователем недр) и их собственником;
- б) между пользователем недр и собственником земельного участка, под поверхностью которого находится месторождение;
- в) пользователем недр и государством (в лице горной администрации).

Построение системы правового регулирования недропользования происходило в основном путем серьезных законодательных реформ и нововведений, вызванных очень слабым развитием в России горного промысла (горного дела). Основной их задачей стало активизировать промысел. По этим причинам на первом этапе формирования российского горного права в нем преобладали нормы поощрительного, стимулирующего характера для предпринимателей, занимающихся поиском и добычей полезных ископаемых. Государство всеми средствами и силами, правовыми и организационными (привлечение зарубежных промышленников, специалистов горного дела), стремилось активизировать развитие горного промысла.

Начало такой политики связывается с распорядительной деятельностью Петра I, который и издает первые нормативные акты горного права.

## Указ Петра I от 2 ноября 1700 г.

Первым законодательным распоряжением Петра I в сфере зарождающегося горного права стал Указ от 2 ноября 1700 г. о необходимости извещения правительства об открытых месторождениях полезных ископаемых. Указ обязывал всякого, «...кто на Москве и в городах ведает или впредь сведает на государевых или на чьих-нибудь землях золотую, и серебряную, и медную или иные какие руды...», извещать об этом правительство<sup>1</sup>.

## «Берг-Привилегия» Петра I от 10 декабря 1719 г.

Следующим законодательным распоряжением Петра I является уже Берг-Привилегия, подписанная 10 декабря 1719 г. С этого момента в России появляется правовая основа пользования недрами, начинает определяться правовой статус недр и извлеченных из них полезных ископаемых. Правила, сформулированные в отдельных статьях Берг-Привилегии, представляют собой своеобразные основы формируемого горного права. По нашему мнению, они определили основные направления развития горного права вплоть до 1917 г., хотя некоторые из них и были в дальнейшем существенно откорректированы.

В первой статье Берг-Привилегии впервые в истории России провозглашается принцип горной свободы. Во второй, третьей и четвертой статьях определяется порядок «устроения заводов» открывателем месторождений полезных ископаемых. При этом регулируются отношения между открывателем и Берг-Коллегией, возникающие после обнаружения месторождения до открытия завода.

В пятой статье гарантируется отведение земельного участка для осуществления добычи и обработки руды и минералов. Размеры участка — 250 сажень долготы, 250 сажень ширины. В шестой статье устанавливается приоритетное право помещика или владельца земель, где имеются месторождения полезных ископаемых, на устроение заводов. Но делается очень существенная оговорка: «...когда они заранее о том востребуют».

Седьмая статья представляет собой интереснейший пример сервитута — ограничения прав собственника земельного участка в связи с добычей и обработкой полезных ископаемых другим субъектом на его участке: «Ежели владелец не имеет охоты сам строить, и с другими в товарищество вступить не похочет, или от недостатка своего не возможет, то принужден будет терпеть, что другие в его землях руду и минералы искать и копать и переделывать будут, дабы Божие благословение под землю втуне не оставалось».

Восьмая и девятая статьи обещают предоставление Берг-Коллегией кредита на строительство завода, а также вознаграждение за качественные опытные образцы. Десятая статья устанавливает гарантии и привилегии для мастеровых, работающих на горных заводах. Они освобождаются от «поборов денежных», солдатской и матросской службы, им обещается «исправная зарплата».

Одиннадцатую статью следует отметить особо. Важнейшее ее значение заключается в том, что она провозглашает горную регалию в России. Горная регалия формулируется следующим выражением: «Нам одним, яко Монарху, принадлежащие рудокопные заводы...» Это значит, что горные заводы, а в соответствии с юридической теорией и практикой того исторического периода свободное и не зависимое ни от кого, в том числе и землевладельца, пользование недрами — исключительная компетенция Монарха. В этой же статье впервые провозглашается принцип платности пользования недрами. Закрепляются первые в истории России платежи за пользование недрами: «...требуем не больше, якож в иных государствах обыкновенно есть, десятую долю от прибитка, к зарплате Берг-Коллегиуму, его служителям и на иные потребные к тому расходы». При этом устанавливается и возможность отсрочки платежей в случае убыточности предприятия.

В двенадцатой — пятнадцатой статьях закреплено преимущественное право казны на покупку золота, серебра, меди и селитры, напрямую вытекающее из принципа горной регалии. Определяются и основы ценообразования в этой сфере.

В шестнадцатой статье содержатся очень важные положения о гарантиях неприкосновенности горных заводов, находящихся в частном владении. Ведь боязнь того, что прибыльные заводы будут отобраны у частных государством, была одной из важнейших причин, тормозивших ра-

<sup>1</sup> 1-е Полное Собрание Законов. № 1815.

звитие горного дела в России, по мнению первых лиц государства. Гарантии неприкосновенности заводов формулируются следующим образом: «...имеют оные промышленники рудокопных дел... сим обнадежены быть, что у них и у наследников их оные заводы отняты не будут».

Семнадцатая, последняя, статья устанавливает юридическую ответственность за неисполнение Берг-Привилегии. Ответственность устанавливается очень суровая, по мнению историков и юристов, не характерная для этой сферы отношений в развитых странах Западной Европы. «Против же того тем, которые изобретенные руды утаят и доносить о них не будут, или другим в сыскании, устройении и расширении тех заводов запрещать и мешать будут, объявляется наш жестокий гнев, неотложное телесное наказание и смертная казнь и лишение всех имений».

Как отмечают ученые, многие принципы и нормы Берг-Привилегии были заимствованы из иностранных горных законов<sup>2</sup>. Даже само название документа взято из шведского законодательства. Все это свидетельствует о значительной рецепции иностранного права в горном праве России, что наглядно проявляется и во всем его развитии. Однако не все положения Берг-Привилегии являются заимствованными нормами. Таковы нормы о предоставлении ссуд из казны для горного дела, когда предприниматель на своей земле — сам землевладелец (ст. 8), нормы о выплате награды всякому открывателю значительных месторождений меди и серебра (ст. 9). Их включение в законодательный акт диктовалось прежде всего особым вниманием государства к становлению горного дела, необходимостью особой государственной политики в этой области.

Таким образом, несмотря на значительные заимствования иностранного права, в 1719 г. в России появляется правовая основа пользования недрами. Появляются и специфические принципы и нормы права недропользования, содержащиеся в Берг-Привилегии Петра I. С этого момента начинается и формирование горного права России как самостоятельной отрасли российского права.

Существенное изменение правовой основы пользования недрами связано с попытками внедрения в России новой зарубежной экономической доктрины конца XVIII в. Такие попытки были предприняты императрицей Екатериной II. Особенностью проводимой реформы горного права является то, что она изменила не только отдельные правовые нормы, но и некоторые принципы развивающегося горного права.

## Манифест Екатерины II от 28 июня 1782 г.

Законодательным отражением реформы стал Манифест Екатерины II от 28 июня 1782 г.<sup>3</sup> В преамбуле Манифеста говорится о новых правах, предоставляемых подданным в сфере пользования недрами: «... восхотели мы ознаменовать прошествие двадцатилетнего Нашего царствования следующими выгодами, Всемилостивейше пожалованными подданным Нашим в рудокопных их промыслах». Однако первая же статья Манифеста коренным образом меняет правовой режим пользования недрами, ограничивая при этом права недропользователей.

К моменту издания Манифеста в существовавших законодательных актах уже был поставлен вопрос о разграничении права собственности на недра, их ресурсы и на поверхность земли. Фактически он уже был решен в пользу такого разграничения, что являлось несомненным прогрессивным шагом в развитии всего горного законодательства.

В первой статье устанавливалось: «Право собственности каждого в имении его распространяем и повелеваем разуметь не на одной поверхности земли, им благоприобретенной или по наследству пришедшей, но и в самих недрах той земли и в водах, ему принадлежащих, на все сокровенные минералы и произращения и на все делаемые из того металлы».

Во второй статье подтверждается, что вследствие этого принципа каждому позволено в его собственных землях добывать и обрабатывать полезные ископаемые. Таким образом, было однозначно слито воедино право собственности на недра и на поверхность земли, под которыми они находятся.

Юридические гарантии исполнения этих положений закрепляются в иных статьях Манифеста. Так, в ст. 13 устанавливается запрет «... основывать заводы, как на собственной земле, или же по добровольному условию с другими на принадлежащей сему последнему; следовательно, никто не должен требовать для того более земли, нежели он имеет или же ему по договору отведено». Устанавливается и запрещение требовать отвода казенных лесов, так как «каждый долженствует довольствоваться своими собственными,

<sup>2</sup> Граматчиков М. Горное законодательство и горная администрация. СПб., 1870. С. 21.

<sup>3</sup> 1-е Полное Собрание Законов. № 15447.

или по договору ему отведенными, ...или же покупая оные на том же основании у других, кто право к тому имеет» (ст. 14). Статьей 17 Манифеста, заключительной, отменяется действие ранее принятых законодательных актов, что, конечно, с точки зрения юридической техники совершенно правильно.

Каковы же изменения правовой основы пользования недрами, осуществленные Манифестом 1782 г.? Преамбула его, как мы уже отмечали, обещает укрепление существовавших ранее принципов и норм горного права, начал горной свободы, установленных Петром I. На самом деле мы можем констатировать следующее.

Во-первых, право собственности на недра, их ресурсы и право собственности на поверхность земли сливаются вместе. Следовательно, наша доктрина права недропользования отбрасывается назад, и весьма значительно. Ведь в России уже был поставлен и успешно решался вопрос об их разграничении — один из основных вопросов цивилизованного и развитого горного права. Соответственно мы сделали шаг назад и в постановке, и в решении вопроса о собственнике недр. Им, по Манифесту, на частных землях были признаны помещики. Казна добровольно устранилась от владения, пользования и распоряжения неисчерпаемыми богатствами недр России, хотя только на частных землях. Однако этим горная регалия, отражающая полновластие монарха, была поставлена под сомнение! При этом исключительные права государства на недра не провозглашались.

Во-вторых, в отношении частных земель принцип горной свободы отменялся. Разрабатывать участки недр на них без согласия помещика стало невозможно. Отказ от принципа горной свободы, установленного Петром I и признанного в странах Европы уже в то время, по нашему мнению, значительно замедлил развитие горного права и горного дела в России.

В-третьих, правовое регулирование пользования недрами на казенных землях также изменилось, при этом принцип горной свободы и на них был ограничен. Правила об отдаче казенных лесов и земель за определенную плату для горного дела отменяются (ст. 5, 13, 14), и, следовательно, появляется необходимость заключения договора, добровольного со стороны местной администрации и разработчика недр. Таким образом, право первооткрывателя на разработку открытого месторождения, вытекающее из принципа горной свободы, становится фикцией. Получение права на разработку ме-

сторождения теперь напрямую зависит от администрации.

Начала Манифеста 1782 г. продолжали действовать практически до самого конца Российской Империи, так как были восприняты и Уставом Горным, разработанным позже.

## **Дальнейшая реформа горного права в России**

Дальнейшая реформа правового регулирования пользования недрами в России связана в первую очередь с разработкой проекта Горного положения в 1806 г., на основе которого затем был разработан и Горный Устав.

Горное законодательство, действовавшее в России в XVIII в., было монолитным, представляло собой фактически единый нормативный акт, который регулировал разработку всех видов полезных ископаемых на всей территории государства. С изданием в 1806 г. Горного положения монолитность законодательства о недропользовании утрачивается, так как оно действует первоначально на Урале, где горные промыслы были наиболее развиты. Причем действует в основном только в отношении казенных земель.

Следующие за ним нормативные акты вообще представляют собой нормы специальные, что делает законодательство о недропользовании уже неоднородным, а горное право, как отрасль права, уже получает различные институты, содержащиеся в различных нормативных актах. Все это приводит к тому, что составленный впервые при издании свода законов в 1832 г. Устав Горный является сборником нескольких уставов, имеющим сложную структуру, а не единым нормативным актом.

## **Горное право в начале XX в.**

К началу XX в. законодательство о недропользовании характеризовалось большой разветвленностью и дифференциацией в зависимости от местонахождения месторождения полезного ископаемого (той или иной губернии), категории земель, на которых осуществлялось пользование недрами (казенных, частных или посессионных), вида полезного ископаемого. Единое законодательство о недропользовании, характерное для современного права недропользования, отсутствовало. Отсутствовала и четкая иерархия норм

горного права. Все это привело к созданию чрезвычайно обширного по составу Устава Горного Свода Законов Российской Империи.

Принципы системы правового регулирования недропользования, по нашему мнению, выразились в принципах горного права начала XX в. Мы выделяем два таких основополагающих принципа: горной регалии и горной свободы.

Принцип горной регалии был закреплен в правовых системах многих европейских стран в Средние века, а впоследствии был внедрен и в правовое регулирование недропользования в России. А.А. Штоф определял горную регалию как принадлежность права на главные ископаемые не землевладельцу как таковому, но государю (гех), который мог отдать это право тому или другому лицу<sup>4</sup>.

Значение принципа горной регалии состояло в том, что государство в лице Петра I, издавшего Берг-Привилегии, поставило два фундаментальных вопроса правовой системы недропользования, определяющих экономическое и правовое развитие всего государства на будущее: вопрос о собственнике недр (ими было признано государство (казна)) и вопрос о соотношении права на поверхность земли с правом на ее недра (он был решен в пользу их разделения как разных объектов права собственности). Несмотря на дальнейшее ограничение действия этого принципа на частных землях (введение принципа «акцессии» Екатериной II), его значение оставалось очень важным для теории и практики российского горного права.

Принцип горной свободы являлся логическим продолжением принципа горной регалии и способствовал активизации развития горного дела в России. Его изучению и проблемам внедрения в российское горное право были посвящены работы многих российских юристов XIX–XX вв. — С. Сигова, К.А. Скальковского, И. Урбановича, А.А. Штофа<sup>5</sup>.

Закрепив за собой исключительные права на участки недр, государство устанавливало плату за пользование ими, а само это пользование объявляло свободным, т.е. каждому желающему дозволялось осуществлять поиск и разведку месторождений полезных ископаемых на всех категориях земель (и частных и казенных — при неограниченном принципе горной свободы) и в случае открытия месторождения получать преимущественное право на его разработку. При этом реализация права на такую преимущественную перед другими желающими предприни-

мателями разработку месторождения обусловливалась соблюдением следующих требований:

- внесения платежей за пользование недрами,
- постоянного ведения разработки,
- вознаграждения землевладельцу, на земле которого производится разработка месторождения, за причиненные убытки.

Существенным условием реализации принципа горной свободы являлась невозможность землевладельца помешать разработке месторождения его первооткрывателем. Без этого принцип горной свободы превращался в фикцию. Последовательное появление принципов горной регалии и горной свободы было характерно для многих государств Европы. Несмотря на ограничение его действия на частных землях реформой Екатерины II, он оставался постоянным ориентиром для ученых и законодателей в сфере горного права. □

<sup>4</sup> Штоф А.А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и главнейших горно-промышленных государствах Зап. Европы. СПб., 1896. С. 5.

<sup>5</sup> Сигов С. О горной свободе // Русское богатство. 1900. № 9. С. 19; Скальковский К.А. Кому принадлежат недра земли? // Горный журнал. 1873. № 12. С. 4; Урбанович И. К вопросу о владении недрами // Русский экономический обзор. 1898. № 9. С. 5; Штоф А.А. Нужна ли нам «горная свобода». Харьков, 1908.

г р у п п а и з д а н и й

www.lawtek.ru  
**Право** ТЭЖ

**Информационно-правовой бюллетень  
"Вестник ТЭЖ: правовые вопросы":**

- Правовые новости · Судебные новости · Анализ и комментарии · Судебная/налоговая практика ·
- Законодательство (реформа, мониторинг) ·
- За рубежом · Календарь событий

**20 выпусков в год. Стоимость одного выпуска 510 руб.**

Подпишитесь на ЭЛЕКТРОННУЮ ВЕРСИЮ для оперативного получения информации. Заявку можно оформить на сайте [www.oilgaslaw.ru](http://www.oilgaslaw.ru) или в редакции: тел. (495) 235-47-88, 230-30-22, факс (495) 235-23-61, e-mail: [order@oilgaslaw.ru](mailto:order@oilgaslaw.ru)

Подписка на печатную версию принимается по каталогу "Газеты и журналы" агентства "Роспечать" (индекс 84350), объединенному каталогу "Пресса России" (индекс 83593). Сроки доставки — в соответствии с нормами почтовой связи.