

секунду, 10 великих водоводів великого діаметру, по яких вода надходить у маловодні регіони України.

Ресурси підземних вод питної якості розподілені на території України вкрай нерівномірно і становлять 22,5 млрд. куб. м на рік (61,7 млн. куб. м на добу), з яких 8,9 млрд. куб. м (24,4 млн. куб. м на добу) не пов'язані з поверхневим стоком і становлять додаткову складову до поверхневого стоку. Водозабір підземних вод у складі прогнозних ресурсів становить 21 %, що свідчить про можливість ширшого використання їх у багатьох областях.

Особливості нераціонального використання водних ресурсів призвели до порушення норм якості води до таких рівнів, які ведуть до деградації водних екосистем. Значна частина населення України використовує для своїх життєвих потреб недоброякісну воду.

До основних забруднюючих воду речовин належать нафтопродукти, феноли, азот, важкі метали. Основними причинами забруднення поверхневих вод є скид неочищених та не досить очищених комунально-побутових і промислових стічних вод безпосередньо у водні об'єкти та через систему міської каналізації; надходження до водних об'єктів забруднюючих речовин у процесі поверхневого стоку води із забудованих територій та сільгоспугідь; ерозія ґрунтів на водозабірній площі.

Аналіз екологічного стану басейнів річок України та організації дає змогу визначити найбільш гострі проблеми:

екстенсивне ведення водного господарства, наслідком чого є кризове зменшення самовідтворювальних можливостей річок та виснаження водноресурсного потенціалу;

забруднення водних об'єктів внаслідок неупорядкованого відведення стічних вод від населених пунктів, господарських об'єктів і сільськогосподарських угідь;

радіаційне забруднення басейнів багатьох річок внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС;

погіршення якості питної води внаслідок незадовільного екологічного стану джерел питного водопостачання;

недосконалість економіко-правового механізму водокористування і реалізації водоохоронних заходів;

відсутність системного моніторингу екологічного стану водних басейнів акваторії Чорного та Азовського морів та якості питної води.

## **МІСЦЕ РЕДАКЦІЙНИХ КОМІСІЙ У ПІДГОТОВЦІ ПРОЕКТУ СЕЛЯНСЬКОЇ РЕФОРМИ 19 ЛЮТОГО 1861 Р.**

*Захарченко П.* (доктор юридичних наук, доцент кафедри історії держави і права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

*Прус В.* (кандидат юридичних наук, викладач кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ)

**Анотація.** В статті проаналізовано структуру Редакційних комісій та процес розробки ними правової бази для проведення Селянської реформи 1861 р.

**Ключові слова:** Редакційні комісії, селянська реформа, Російська імперія, губернські комітети.

**Аннотация.** В статье рассматривается структура Редакционных комиссий и процесс разработки ими правовой базы для проведения Крестьянской реформы 1861 г.

**Ключевые слова:** Редакционные комиссии, крестьянская реформа, Российская империя, губернские комитеты.

**Annotation:** In article to the analyze structure Redactions committee and legal regulations proceedings cultivate to be realization peasant reform 1861 year.

**Key words:** Redactions committee, peasant reform, Russian empire, Principal committee.

Скасування кріпосного права 19 лютого 1861 р. стало переломною віхою в подальшому розвитку суспільно-політичних відносин Російської імперії. Як і будь-які перетворення, Селянська реформа наразилася на численних противників у верхніх ешелонах влади, а тому проходила непослідовно і мала незавершений характер. Однією із причин цього була відсутність наполегливості з боку уповноважених державою органів на здійснення перетворень. Одним з них, як відомо, був Головний комітет із селянських справ, правовий статус якого відзначався особливим характером.

Головний комітет функціонував в тісному зв'язку з дворянськими Губернськими комітетами із покращення побуту приватновласницьких селян, яких нараховувалося 46. Неоднорідність інтересів різноманітних груп дворянства, боротьба в Губернських комітетах за форму і обсяги поступок селянству відобразилося на розстановці сил у «верхах», а саме на позиції Головного комітету, Міністерства внутрішніх справ, зрештою, Олександра II. Необхідність упорядкування проектів Губернських комітетів (деякі з них розробили по два-три проекти) покликало до життя створення на початку 1859 р. нової установи для допомоги Головному комітету – Редакційних комісій.

Як відомо, лише після створення Редакційних комісій процес розроблення правових засад для реалізації реформи дещо прискорився і набув більшої конструктивності. Саме проект документу, розроблений в Редакційних комісіях, ліг в основу скасування кріпацтва, яке дало поштовх проведенню подальших буржуазно-зорієнтованих реформ в усіх сферах суспільно-політичного життя країни. Відтак потреба ознайомлення з діяльністю даного органу зумовлена використанням досвіду для сучасної української держави, територія якої, як відомо, у більшості своїй, перебувала в складі Російської імперії.

Зазначимо, що в радянській літературі не висвітлювалася історія Редакційних комісій, як і не розглядався хід розроблення у них реформаторських законопроектів. Це не дало можливості комплексно дослідити перебіг подій, пов'язаних з відміною кріпосного права та формуванням правових засад для втілення новаторської політико-правової парадигми.

Отож, з метою «створення систематичних зводів з усіх проектів губернських дворянських комітетів та для підготовки проектів загального положення про селян, що виходять із кріпацтва» 4 лютого 1859 р. Олександр II запропонував створити дві Редакційні комісії [1, с. 2] на чолі з Я. Ростовцевим. На одну з них покладалося розроблення загальних положень скасування кріпосного права, а на другу – підготовка місцевих положень згідно з регіональними особливостями. 17 лютого 1859 р. були засновані Редакційні комісії.

Створенню Редакційних комісій передували дві записки на ім'я Олександра II – від міністра внутрішніх справ С. Ланського та імперського фаворита, генерал-ад'ютанта Я. Ростовцева [2, Т. 1, с. 141]. Обидва автори обстоювали необхідність вироблення єдиного законопроекту, підготовку якого пропонувалося покласти на спеціальну невідомчу Комісію, до складу якої мали би входити представники окремих міністерств, членів-експертів із числа недержавних службовців. Олександр II погодився із пропозиціями, викладеними у записках, за умови, що комісію очолюватиме Я. Ростовцев.

Структура, склад, організація діяльності Редакційних комісій визначалася указом Сенату від 30 березня 1859 р. У мотиваційній частині акту вказувалося: «Для попередження усіляких інсинуацій не лише серед селянства, але й між поміщиками ... корисно і навіть необхідно повідомляти їх про подальший перебіг селянської справи» [3, Т. 1, с. 390]. Указ надавав право голові Редакційних комісій, а ним став генерал-ад'ютант Я. Ростовцев, «об'єднувати обидві комісії в один склад чи в одне Присутствіє тоді, коли це буде необхідно для розгляду предметів, що потребують загального та спільного обговорення». Подальша робота Редакційних комісій проводилася у режимі спільних засідань, поступово об'єднуючи їхню діяльність однією метою, аж до злиття воедино. Попри існування в подальшому однієї Редакційної комісії з трьома відділами – господарським, юридичним і адміністративним,

множина в її назві збереглася до завершення своєї роботи у 1860 р. Кожен із відділів мав власні завдання і погоджені з Головним комітетом повноваження.

За розпорядженням Міністра внутрішніх справ С. Ланського, до роботи Редакційних комісій залучалися і деякі структури його відомства. Так, «для обговорення і опрацювання» справ, пов'язаних з підготовкою реформи, працював Земський відділ Центрального статистичного комітету Міністерства внутрішніх справ.

Міністру внутрішніх справ належала ініціатива запровадження аналогічних комісій на місцевому рівні. На підставі його припису від 9 грудня 1859 р. Редакційні комісії мали створюватися у складі губернських комітетів кількістю у 3-4 особи, на одну із яких покладалося завдання представляти інтереси уряду [4, арк. 66]. Втім, задовго до указу Сенату, дві Редакційні комісії явочним порядком постали у складі Подільського губернського комітету.

Редакційні комісії Головного комітету із селянських справ включилися у роботу з 4 березня 1859 р. і працювали до їхнього офіційного закриття 10 жовтня 1860 р. Саме тут, на думку дослідниці Л. Захарової, зосереджувалася уся робота по створенню законодавства з ліквідації кріпосного права та перегляду чинних норм земельно-правових відносин [5, с. 143]. Сучасний дослідник П. Захарченко у своїй монографії аналізуючи французьку епістолярну спадщину, зокрема дослідника Редакційних комісій А. Леруа-Больє, зауважував, що ніколи у Європі жодна законодавча комісія не мала такого значимого завдання і «під цим скромним найменуванням творила великі справи» [6, с. 176].

Комісії систематизували проекти губернських комітетів, узагальнювали їх, а найбільш складні питання, що потребували додаткового опрацювання, виділялися в окреме провадження. Проблемні питання передавалися в один із відділів на експертизу. Письмовий висновок повертався у формі доповіді спочатку до кодифікаційної комісії, створеної у червні 1860 р. [7, с. 324], а потім надходив до Загального Присутствія Редакційних комісій. Розглянуті і схвалені доповіді одразу друкувалися у кількості 3 тисяч примірників [8, с. 155] і розсилалися губернаторам, генерал-губернаторам, членам губернських комітетів, поміщикам, словом, усім зацікавленим сторонам, з якими підтримувався тісний зворотний зв'язок. Високий рівень організації роботи Редакційних комісій мусила визнати навіть радянська історіографія [9, с. 70].

Сучасники, люди різних поглядів і переконань сприйняли Редакційні комісії, як прояв новаторства, не характерного для самодержавної монархії. Так, Н.Огарьов, вітаючи створення Редакційних комісій, у вересні 1859 р. писав: «З самого початку, дивлячись на підписи в журналах Загальної присутності Комісій, серце радіє, що зустрічаєш імена людей безкорисливих і освічених, а не зустрічаєш, як в Головному комітеті, бездарних і незацікавлених в селянському питанні...» [10, с. 415]. Така висока оцінка свідчить про великі очікування прогресивною російською інтелігенцією широких суспільних перетворень.

В комісії входили 17 представників міністерств і відомств, 21 член-експерт із місцевих поміщиків, спеціалісти із селянського питання, запрошені від імені Олександра II. Всі вони були дворянами, багато з них мали у своїх кишенях дипломи провідних європейських університетів. Не мало прізвищ були широко відомі громадському загалу: Н. А. Мілютін, А. П. Заблоцький-Десятовський, В. А. Черкаський, Ю. Ф. Самарін, Є. І. Ламанський, К. І. Домонтович, П. П. Семенов тощо.

Неформальним лідером Комісій, за загальним визнанням, був Н. А. Мілютін, переконаний прихильник звільнення селян із землею. А. Коні, оцінюючи внесок Н. Мілютіна у справу розкріпачення селян, визнав його одним із ініціаторів і провідників реформ [11, с. 14].

Склад Редакційних комісій в більшості був ліберальним. Цим вони насамперед відрізнялися не тільки від Держаної ради і Головного комітету, а й Губернських дворянських комітетів, в яких абсолютна більшість поміщиків була проти звільнення селян з наділом за

викуп. Не дарма, щойно закінчивши систематизацію проектів, вони поспішно були закриті в жовтні 1860 р., не завершивши роботу у повному обсязі.

У системі органів влади Редакційні комісії зайняли особливе місце. Будучи підзвітними лише царю, за висловом Н. Семенова, «вони існували як окремий тимчасовий заклад в державі» [12]. На період їхньої діяльності, Головний комітет був усунутий від впливу на складення проектів Селянської реформи.

У Редакційних комісіях відміну кріпосного права бачили значно ширше, ніж перетворення у сфері земельних правовідносин. Я. Ростовцев у Загальному присутствії 3 червня 1859 р. заявив про те, що звільнення селян повинно змінити весь звід наших законів [13, т. 1, с. 168, 215]. З цією метою, паралельно з Редакційними комісіями, 27 березня 1859 р. під керівництвом Н.Мілютіна створюється Комісія про губернські установи. Надалі вона відіграла ключову роль у проведенні адміністративної реформи в імперії.

Впродовж трьох місяців діяльності Комісій (березень – травень 1859 р.) узгоджувались програмні установки проектів і порядок роботи окремого і загального «присутствій». Завдання і цілі реформи визначалися в зв'язку з обговоренням пропозицій головуючого і першим серйозним конфліктом між більшістю Комісій і двома їх членами – Паскевичем і Шуваловим.

Під час цього конфлікту реакційні сили в Комісіях отримали підсилення в особі члена-експерта, поміщика із Полтавщини М. Позена. Він прибув до Петербурга 15 травня 1859 р., і хоча відкрито не приєднався до Шувалова і Паскевича, однак діяв закулісно, намагаючись вплинути на Я. Ростовцева. М. Позен мав намір посварити Я. Ростовцева з більшістю і повернути його до квітневої програми реформ.

Більшість в комісіях незабаром отримала ще одну перемогу над опозицією. 8 червня 1859 р. Шувалов і Паскевич подали Олександрю II записку з викладом своїх поглядів і розходжень з більшістю Комісій, а 15 червня відбулося її обговорення. В аргументації більшості Редакційних комісій розкривається задум реформи. По-перше, з'ясовується питання, яким чином тимчасовозобов'язаний період при добровільності викупу для поміщиків, повинен завершитися перетворенням всіх селян у власників своїх ділянок: довічне безстрокове користування селян землею (при визначених законом нормах ділянок), незмінність повинностей і заборона селянам відмовлятися від землі, сприяння урядом викупу – все це ланки одного ланцюжка, усі вони повинні забезпечити здійснення селянами викупу своїх ділянок. Положення про незмінність повинностей в подальшому стане визначаючим в програмі Комісій, висувалося вперше. По-друге, приділялася увага реформаторів кріпосному характеру тимчасовозобов'язаного періоду і, разом з тим, йшлося про його перехідне значення.

Розроблений на основі Положень губернських дворянських комітетів проект Редакційних комісій істотно відрізнявся від базового значними поступками селянству. Передбачалося, зокрема, скоротити селянські повинності на користь поміщиків; планувалося більш ніж у півтора рази, у тому числі й по українських губерніях, збільшити норми наділів тощо [14, с. 30].

Саме у такому вигляді у серпні 1859 та лютому 1860 р.р. проект був представлений делегованим до Петербурга членам губернських комітетів, які в розрізі нової урядової стратегії мали висловити свої зауваження та побажання. Запрошена з письмовими відгуками на засідання Загального Присутствія Редакційних комісій частина представників дворянських комітетів, зав'язала дискусію про зміст та обсяги права власності на землю поміщиків та селян, що виходили із їхньої залежності. Найпалкіше шлях до компромісу між селянами та поміщиками шукали делегати Харківського губернського комітету Хрущов та Шретер. З одного боку, їхні пропозиції зводилися до необхідності дворянам поступитися частиною земельних посіlostей, а з іншого – зобов'язати селян викупити їх у свою власність. Позаяк,

ще 20 травня 1858 р. Я. Ростовцев заявив про імператорську волю бачити викуп лише “полюбовний”, то Загальне Присутствіє не стало на заваді побажанням Олександра II.

У вирішенні земельного питання завдання Редакційних комісій зводилося до збереження земельної власності поміщиками і, на рівні з цим, визнання безстрокового використання ділянок селянами та вихід селян із тимчасовозобов’язаних відносин у категорію власників. Добровільний за характером викуп передбачався як загальний кінцевий результат реформи.

Отже, діяльність Редакційних комісій в гострий момент кризи «верхів» свідчила про гнучкість абсолютної монархії. Незвичність і не традиційність цієї установи полягала в її складі – в більшості своїй ліберальному, і в програмі – за сутністю буржуазно-зорієнтованій, хоча й обтяженій феодалними пережитками. Ця програма одночасно вирішувала питання відміни кріпосного права і кінцеву мету перетворень - викуп селянами польових наділів при збереженні поміщицького землеволодіння, забезпечувала існування дрібного селянського і поміщицького землеволодіння. Однак в умовах існування самодержавства, кінцева мета реформи була реалізована кріпосницькими методами.

#### *Література:*

1. Правительственные распоряжения по устройству быта помещичьих крестьян // Устройство быта помещичьих крестьян. – 1858. – № 4. – С. 1–7.
2. Сборник правительственных распоряжений по устройству быта крестьян за 1857–1875 гг. : в 22 ч. – СПб. : Типография Н.А. Лебедева, 1885.
3. Журналы Секретного и Главного комитетов по крестьянскому делу. – Птг. : Гос. типография, 1915. – 511 с.
4. Державний архів в Автономній Республіці Крим. – Ф. 52. – Оп. 1. – Спр. 3. – Циркуляры для сведения и руководства Таврического губернского дворянского комитета об улучшении быта помещичьих крестьян. – Арк. 59–66. – Циркуляр Новороссийскому и Бессарабскому генерал-губернатору от 12 декабря 1858 г. – 126 арк.
5. Захарова Л.Г. Самодержавие и отмена крепостного права в России 1856-1861 / Захарова Л.Г. – М. : МГУ, 1984. – 252 с.;
6. Захарченко П.П. Развитие права собственности на землю в Украине (середина XIX – перша чверть XX ст.) : [монографія] / Захарченко П.П. – К. : Атіка, 2008. – 295 с.
7. Евреинов В.А. Крестьянское дело по Положению 19 февраля 1861 года. Исторический обзор: в 3 т. / Евреинов В.А. – СПб. : Гос. типогр., 1913–. – Т. 1. – 1913. – 327 с.
8. Корнилов А.А. Крестьянская реформа 19 февраля 1861 года / Корнилов А.А. // Крестьянский строй. Сборник статей. – СПб. : Беседа, 1905. – 355 с.
9. Захарова Л.Г. Редакционные комиссии 1859–1860 гг.: учреждение, деятельность и проблема кризиса «верхов» накануне падения крепостного права в России / Л.Г. Захарова // История СССР. – 1983. – С. 53–71.
10. Огарьов Н.П. Редакционные комиссии в государственном аппарате России / Н.П. Огарьов // Колокол. – 1859. – 1 сентября. – С. 401–445.
11. Кони А.Ф. Собрание сочинений: В 8 т. М., 1966-1969. - Т. VI. – 680 с.
12. ЦГИА РФ - Ф. 722, оп. 1, д. 295, л. 13 Письма вел. кн. Константина Николаевича Ростовцеву
13. Семенов Н.П. Освобождение крестьян в царствование императора Александра II. Хроника деятельности комиссии по крестьянскому делу : в 3 т. / Семенов Н.П. – СПб. : Изд. М.Е. Комарова, 1889 – 1890. – Т. 1. – Первый период занятий. – XIX, [I], – 1889. – 848 с. – Т. 2. – Второй период занятий. – [4], – 1890. – 1020 с. – Т. 3. – Третий период занятий. – [VII], – 1868. – 1263 с.

## СУСПІЛЬНА МОРАЛЬ ЯК ОБ'ЄКТ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ

*Іванець М.Г.*

*(юрист)*

Дослідження проблем регулювання суспільних відносин із застосуванням норм моралі має неоднозначні наукові тлумачення як в етиці, так і в юриспруденції. Суспільна мораль у роботах вчених визначається як «публічна мораль» (Т. Нагель, А. Разін, Р. Рорті), «соціальна етика» (А. Ріх), «інституційна етика» (Р. Хардін) тощо [1]. Водночас дана проблематика досить повно і вичерпно висвітлена в науковій літературі [2].

Між тим, важливим питанням залишається визначення поняття суспільної моралі. Зокрема, у сучасній адміністративно-правовій науці був сформульований висновок щодо того, що визначення суспільної моралі як об'єкта протиправного посягання є досить складною філософсько-правовою проблемою, яка, перш за все, вимагає самостійного дослідження моралі і права як форм громадської свідомості [3].

У дослідженнях сучасної юридичної науки подеколи затушовуються відмінності між різними формами (типами) моралі. Так, І.І. Припхан, аналізуючи історичну змінюваність суспільної моралі, зауважує, що завжди «існували певні моральні норми, які були загальними для різних соціальних ланок суспільства. Саме тому, варто вести мову про існування певних загальнолюдських моральних поглядів, які є незмінними, і, незалежно від часово-просторових рамок та структуризації суспільства, супроводжують людство на протязі усієї історії цивілізації» [4]. Тим самим ця дослідниця підміняє категорію суспільної моралі мораллю загальнолюдською, що, очевидно, не можуть бути тотожними з огляду на суттєву різницю в охопленні тих чи інших суспільних колективів – конкретного суспільства чи всього людства (сукупності суспільств).

Категорія «суспільна мораль» в юридичній науці та законодавстві України має порівняно нетривалу історію появи та розвитку. Водночас у законодавстві та на науковому рівні нині досить часто вживаються близькі за змістом поняття «мораль», «громадська мораль», «моральність», «моральні засади суспільства» тощо. Спільним для них є: 1) оціночний характер відповідних право положень [5]; 2) спільна зорієнтованість за врегулювання правовими засобами тих чи інших проявів, сторін, елементів суспільної моралі. Тому метою дослідження цієї проблематики має бути з'ясування змісту категорії суспільної моралі як найбільш суттєвої з точки зору широти охоплюваних нею суспільних явищ.

Наявність близьких за значенням термінів у законодавстві свідчать про відсутність усталеного та єдиного підходу щодо того, яку категорію з числа моральнісних слід використовувати та необхідність науково-термінологічного і законодавчого узагальнення використання термінів з метою опрацювання універсального розуміння такого явища, яким є суспільна мораль.

На думку І.І. Припхан, «головна відмінність тлумачення суспільної моралі в праві від її розуміння в етиці, психології, соціології і філософії полягає в тому, що в праві вона розглядається не як різновид суспільної свідомості, а як об'єкт правового захисту та регулятор суспільних відносин (при дослідженні генезису правових норм та джерел права). В останньому значенні передбачається, що поряд із нормами моралі, суспільні відносини регулюються і нормами права (в тому випадку, коли моральне регулювання є недостатнім)» [6].