

# Всесвітня історія

DOI: <https://doi.org/10.3110/consensus/2024-04/108-120>

УДК (UDC) 94 (470) : 349.3 : [364-322+364-4] «1861/1914»

## LEGAL REGULATION OF CHARITY IN THE RUSSIAN EMPIRE IN THE POST-REFORM PERIOD

Dmytro Kudinov\*

Anna Skusynets\*\*

### Abstract

**The purpose of this study** is to identify and analyze the characteristics of legal regulation concerning charitable activities in the Russian Empire during the post-reform period.

**Methodology:** The research is grounded in the principles of objectivity, historicism, and systematicity, employing both general scientific methods – such as analysis, concretization, and comparison – and specialized approaches, including historical-legal, formal-legal, historical-genetic, historical-systemic methods, and diachronic analysis.

The **scientific novelty** of this study lies in its systematic examination of the process that shaped Russian law in the area of charity, marking a first in domestic historiography.

**Conclusions:** The research confirms that the state sphere of charity emerged as a systemic phenomenon during the era of Catherine II; however, substantial legal regulation of charitable matters was established only during the reign of Alexander II. Throughout the post-reform era, the Statute of Public Welfare of 1857 served as the primary legislative act governing charity. The findings indicate that the procedure for establishing charitable institutions in the latter half of the 19th century was significantly streamlined, as it no longer necessitated mandatory approval from the monarch. Charitable matters fell under the jurisdiction of the Ministry of Internal Affairs, which actively sought and achieved the delegation of certain powers regarding charity to local self-government bodies primarily tasked with developing institutions to assist the elderly, sick, and homeless. It is noteworthy that legislation did not set forth norms regulating the forms and limits of charitable assistance, leaving these factors entirely contingent upon the resources and willingness of individuals or legal entities providing support. In contrast, legal provisions did address the establishment of societies focused on caring for the impoverished, as well as the intricacies of executing wills for charitable bequests, initiating named scholarships, and managing

---

\* Doctor of Historical Sciences, Professor of the Department of History of Ukraine, Sumy State Pedagogical University named after A.S. Makarenko, Sumy, Ukraine. E-mail: [dmytro.kudinov@gmail.com](mailto:dmytro.kudinov@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1516-576X>

\*\* Master's student of the Educational and Scientific Institute of History, Law and International Relations, Sumy State Pedagogical University named after A.S. Makarenko, Teacher of the Sumy Vocational College of Construction and Architecture, Sumy, Ukraine. E-mail: [anya.skusynets@gmail.com](mailto:anya.skusynets@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-3983-9529>

kitchen collections. The activities of the 'Grot commission' are highlighted as a significant milestone in charity lawmaking, as it initiated the development of a draft law rooted in domestic charitable traditions, aimed at systematically enhancing social welfare.

**Keywords:** charity, Statute of Public Welfare, Ministry of Internal Affairs, will, fundraising, commission, Konstantin Grot

## ПРАВОВЕ РЕГУЛОВАННЯ ДОБРОЧИННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ У ПОРЕФОРМЕНІЙ ПЕРІОД

Дмитро Кудінов\*  
Анна Скусинець\*\*

### Анотація

**Мета роботи** – визначити та проаналізувати особливості правового регулювання добродієвності в Російській імперії у пореформеній період.

**Методологічною основою дослідження** стали принципи об'єктивності, історизму та системності із застосуванням загальнонаукового (аналізу, конкретизації, порівняння) та частково-наукових методів (історико-правовий, формально-юридичний, історико-генетичний, історико-системний методи, метод діахронного аналізу).

**Наукова новизна дослідження** зумовлена тим, що вперше у вітчизняній історіографії системно розкрито процес формування російського права в сфері добродієвності.

**Висновки.** Підтверджено, що державна сфера благодійності, як системне явище, зародилося в епоху Катерини II. Утім, належне юридичне регулювання різних питань благодійності запроваджується вже в часи царювання Олександра II. Упродовж усієї пореформеної епохи основним актом регламентування добродієвності залишався Статут громадського піклування 1857 р. З'ясовано, що процедура формування благодійних установ у другій половині 19 ст. суттєво полегшилася, оскільки не потребувала обов'язкової санкції з боку монарха. Загальні справи благодійності перебували у відомстві Міністерства внутрішніх справ, котре прагнуло (і добивалося) передачі частини повноважень у сфері добродієвності органам місцевого самоврядування. Останні, здебільшого, зобов'язувалися створювати установи допомоги літнім, хворим і безпритульним. Виявлено, що законодавство не встановлювало норм, які мали б регламентувати форми і межі надання благодійної допомоги. Її обсяг цілком залежав від можливостей і волі фізичної чи юридичної особи, яка надавала допомогу. Натомість регламентувалися питання створення товариств опіки над збіднілим населенням, нюанси виконання тестаментів у частині заповідання коштів на благодійні цілі, право на запровадження іменних стипендій, унормування кухольних зборів. Обґрунтовано, що найвищим етапом правотворчості в сфері добродієвності слід визнати

\* доктор історичних наук, професор кафедри історії України, Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка, м. Суми, Україна. E-mail: [dmytro.kudinov@gmail.com](mailto:dmytro.kudinov@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1516-576X>

\*\* магістрантка Навчально-наукового інституту історії, права та міжнародних відносин Сумського державного педагогічного університету імені А.С.Макаренка, викладачка Сумського фахового коледжу будівництва та архітектури, м. Суми, Україна. E-mail: [anya.skusinets@gmail.com](mailto:anya.skusinets@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-3983-9529>

діяльність т. зв. «комісії Грота», що приступила до розробки законопроекту, який мав би ґрунтуватися на засадах вітчизняних традицій добродійності й поставити соціальну опіку на системні рейки.

**Ключові слова:** благодійність, Статут громадського піклування, Міністерство внутрішніх справ, заповіт, кухольний збір, комісія, Костянтин Грот

**Цитування:** Кудінов, Д. & Скусинець, А. (2024). Правове регулювання добродійної діяльності в Російській імперії у пореформений період. *Консенсус*, 4, 108–120.

**URL:** <https://konsensus.net.ua/index.php/konsensus/article/view/135>

**Постановка проблеми.** Питання розвитку добродійності у дожовтневий період – вельми популярний напрям історичний досліджень. Утім, попри те що історики звертаються до матеріалів правового характеру (циркулярів, статутів, розпоряджень, указів тощо), досі сама проблема регламентації добродійності з боку держави осібно не проаналізована. Натомість, поглиблення її вивчення має зробити більш осмисленими підходи й до вивчення різних форм благодійності, змісту добродійної діяльності та її меж. Крім того, дослідження правотворчості в указаній царині дозволить простежити еволюцію сфери соціальної опіки крізь призму права та розвитку громадянського суспільства – від несистемних дій ранньомодерної держави до сучасності.

В сучасній українській історичній науці тематика волонтерського руху пореформеного періоду знаходить своє відображення у працях українського дослідника О. Доніка, який схарактеризував окремі аспекти статутів благодійних організацій Наддніпрянщини. Правовий аспект громадського піклування у Російській імперії знаходить чільне місце у статтях російських істориків, В. Горнова, Н. Семіонкіної. Українська історикиня Т. Омельченко досліджувала проблематику благодійності в Російській імперії та ролі друкованих ЗМІ у висвітленні проблем законодавства. Утім, указані публікації лише фрагментарно відображають ситуацію правового регулювання сфери благодійності. Названі дослідники зверталися не стільки до аналізу відповідних актів, скільки констатували факт їхнього існування та наводили приклади їх застосування в царині добродійності. Власне, відсутність комплексних досліджень тематики правового регулювання добродійної діяльності в Російській імперії у пореформений період в українській історіографії спонукала авторів даної статті до її написання.

Вузьке історіографічне поле обраної теми дослідження контрастує з наявною широкою джерельною базою. Це пояснюється тим, що сфера благодійності перебувала під юрисдикцією Міністерства внутрішніх справ Російської імперії. Структури даного відомства дозволяли публікацію, систематизацію, узагальнення відомостей, які були отримані від місцевих губернаторів та керівників благодійних установ. Окрім того, вагомим джерелом інформації слугують нормативно-правові акти, які стосувалися тематики волонтерства пореформеного періоду. Збірники законів Російської імперії по роках уможливають інформування про правове

забезпечення волонтерської діяльності та співучасть влади у питаннях філантропії. При дослідженні правового становища благодійності у пореформений період необхідним було опрацювання документів, які стосувалися реформаторської комісії державного та громадського діяча Костянтина Гротта кінця XIX ст. Не менш вагомими є і публіцистичні видання тогочасної преси, яка висвітлювала актуальні події стосовно благодійності. Серед них такі продовжувані видання: «Вісник благодійності», «Журнал Міністерства юстиції», «Вісник моральності», «Трудова допомога».

**Виклад основного матеріалу.** Низка соціальних проблем, які існували на теренах Російської імперії, не могла бути вирішеною виключно за рахунок державних субвенцій. Тому важливим етапом у пореформений період постає організація благодійних організацій та товариств, які діяли у різних куточках держави; не виключенням була і Харківська губернія. Законодавство Російської імперії у сфері соціальної допомоги та захисту на початку 20 ст. було слабко розвиненим, а рівень бідності спонукав громадян до аморальних вчинків – крадіжок, пияцтва, насильства тощо. При цьому влада обмежувалася здебільшого контролюючими функціями в системі соціального захисту. Фінансування було вкрай обмеженим, тому відповідальність про громадське піклування покладалося переважно на меценатів та благодійні організації.

Перші спроби теоретичного осмислення явища соціальної допомоги відносяться ще до першої чверті 19 ст., коли в Російській імперії вже оформилася державна система піклування, яка регламентувалася губернськими наказами. В основі даних нормативно-правових актів містилася цілком прагматична ідея – установка на скорочення числа жебраків за допомогою нехитрих управлінських технологій «поза бюджетом» держави. Ще у 1775 році Катерина II створила «Прикази громадського піклування» – губернські заклади, які займалися питаннями створення та функціонування шпиталів, народних шкіл, притулків для хворих та божевільних, в'язниць тощо. До 1860-х років вони фактично залишалися єдиними цивільними органами, які надавали допомогу нужденним.

З проведенням земської реформи в 34 губерніях були закриті «прикази», а їх повноваження були делеговані земствам (провідна ланка, яка надавала допомогу населенню імперії). У містах питаннями благодійності займалися міські управління; у селах, відповідно, – сільські та волосні товариства. Також про незаможних піклувалися станові товариства: церковно-парафіяльні, купецькі, міщанські, ремісничі, а ще приватні благодійні організації, діяльність яких регулювалася «Статутом про громадське піклування» 1892 р.

Провісником змін у царині доброчинності стала нова соціально-політична ситуація в Російській імперії, яка постала на тлі поразки у Кримській війні (1853–1856 рр.) та зміни правлячої верхівки. Прихід до влади нового монарха, Олександра II, ознаменувався «великою соціальною реабілітацією» всіх станів. У 1861 р. імператор підписав Маніфест про скасування кріпосного права, яке значно гальмувало

розвиток Російської імперії. Цей документ започаткував період «Великих реформ», що дали поштовх до лібералізації суспільного життя і формування громадянського суспільства<sup>1</sup>. Серед нагальних питань постали проблеми соціальної справедливості, суспільної ініціативи та солідарності.

Одним з основних джерел, звідки ми дізнаємося про правову основу благодійної діяльності Російської імперії у пореформений період, є «Зводи законів» і відповідні підзаконні нормативно-правові акти на кшталт статутів. У цілому, Статут громадського піклування 1857 р. продовжував служити основою для законодавства по благодійності до початку 20 ст.

Лібералізація законодавства ще не означала вагоме збільшення фінансування соціальної сфери. Відтак роль благодійних товариств та організацій залишалася вагомою. До 1862 р. для створення благодійної установи необхідний був дозвіл монарха, що було значним ускладненням. Дана процедура створення альтруїстичних установ обтяжувала уряд розглядом зайвих справ і ставала значною перепоною. Після спрощення формальних дій і передання компетенції по регулюванню діяльності благодійних організацій до Міністерства внутрішніх справ Російської імперії, чисельність добровільних установ значно збільшилася.

На засідання міністрів у 1868 р. було відмічено, що непотрібно без нагальної потреби надавати на розгляд царю статuti новостворених благодійних товариств, оскільки це відволікає його й уповільнює їхнє відкриття. Зрештою, 3 січня 1869 р. Олександр II надав міністрові внутрішніх справ пряме право на затвердження статутів громадських та приватних благодійних установ<sup>2</sup>. Станом на 1901 р. в імперії уже налічувалося 6268 благодійних організацій у містах та селах<sup>3</sup>.

Від 1862 р. питаннями благодійності почало займатися Міністерство внутрішніх справ Російської імперії, яке затверджувало статuti товариств та організацій. Дрібними справами доброчинності переймалися земства, які вирішували питання пожертви коштів, обробляли звернення від нужденних чи організацію благодійних ініціатив<sup>4</sup>.

Господарський департамент Міністерства внутрішніх справ у 1897 р. розробив новий проєкт доповнень до законів про громадське піклування. Відтак земські та міські управи мали виконувати такі обов'язки: систематизувати відомості про тих, хто потребує допомоги, надавати безпосередню допомогу, створювати благодійні заклади, керувати ними та контролювати капітал. У свою чергу, Міське положення 1870 р. проголошувало, що кожне місто зобов'язане утримувати нужденних,

---

<sup>1</sup> Горнов В.А. Из истории развития общественного призрения в российской социальной мысли второй половины XIX – начала XX в. *Вестник Рязанского государственного университета*. 2008. № 20. С. 31-54.

<sup>2</sup> Ильинский К. Частные общества. Рига, 1913. С. 17.

<sup>3</sup> Благотворительность в России. СПб.: Типолитогр. Н.Л. Ныркина, 1907. Т. 1. 959 с., разд. паг.

<sup>4</sup> Донік О.М. Благодійність в Україні (XIX – початок XX ст.). *Український історичний журнал*. 2005. № 4. С. 159-177.

непрацевдатних за фізичним станом та не допускати жебрацтва. У межах означених правил міська влада мусила піклуватися про жебраків, безробітних і безпритульних. Щодо сільської громади, то тут піклування мало певні особливості: турботу про літніх людей та калік мали брати на себе родичі; якщо ж таких не було, то відповідальність за них покладалася на всю селянську громаду. Серед форм сільської взаємодопомоги слід виокремити: надавання харчів, забезпечення одягом, подача милостині, видача хліба з магазинів і зрідка грошові дотації. Щодо закладів піклування, то тільки у дванадцяти губерніях діяли богадільні, але до них нужденні зверталися неохоче, вважаючи, що краще отримувати грошову допомогу від сільської громади аби діставати належне забезпечення. Здебільшого громадська добродійна діяльність зосереджувалася саме в містах. Місцеві товариства слідкували за тим, щоб збіднілі містяни мали роботу, а непрацевдатні, хворі, старі були віддані під опіку родичам, а у випадку їхньої самотності – у богадільні чи лікарні за рахунок благодійних внесків заможних станів чи товариств. Незважаючи на те, що до предмету міського громадського піклування належало здоров'я населення, у законодавстві стосовно цього обмежилися загальними формулюваннями, а отже питання про влаштування спеціалізованих благодійних установ не входило в обов'язки місцевого самоврядування. Проте дане питання набувало практичного вирішення через видання циркулярів, адресованих земствам, де була прописана можливість залучення позабюджетних коштів, виділених приватними особами, для створення земських чи міських установ соціальної опіки. Не можна оминати увагою й закони «другого ряду», які покладали обов'язок облаштування лікарень при заводах і фабриках на власників великих підприємств. І хоча цей факт ми не можемо однозначно трактувати як благодійність, тим не менш, це засвідчує те, що влада усвідомлювала необхідність мінімального соціального забезпечення для працівників<sup>5</sup>.

У релігійній сфері благодійність регулювалася особливим законодавством, яке було представлене положеннями про діяльність церковно-приходських організацій з піклування. Оскільки церква та релігія завжди займали чільне місце у житті імперії, то церковне життя та його учасники ставали окремими суб'єктами, яким надавалася допомога. Відтак, за дозволом єпископа мали створюватися єпархіальні заклади піклування, які б фінансувалися за рахунок кухольних зборів, благодійних акцій, продажу свічок, а також збору коштів по церквах. На допомогу могло розраховувати, передусім, бідне духовенство<sup>6</sup>.

Аналіз законодавства у сфері громадського піклування допомагає нам виділити ще одну лакуну права – відсутність норм, які регулюють форми і межі надання

---

<sup>5</sup> Семионкіна Н.Г. Особенности правового регулирования общественного призрения в Российской империи. *Вестник Московского городского педагогического университета*. 1991. С. 124-129.

<sup>6</sup> Свод законов Российской Империи. Т. 10: [1. Свод законов гражданских. 2. Положение о казенных подрядах и поставках]. СПб., 1900. С. 40.

благодійної допомоги. Статут громадського піклування чи Положення «Про земські установи» не регламентували обов'язків громадського піклування, тож де-факто воно набувало «факультативного» характеру і залежало від фінансових внесків благодійників. Слід відзначити, що проблеми, які мали бути вирішені почасти набували глобального характеру і мали бути вирішені на найвищому рівні, але через прогалини законодавчої бази спостерігалось уповільнення розвитку благодійності та проведення різного роду добровольчих ініціатив. Очевидні проблеми у законодавчій базі компенсувалися створенням циркулярів Міністерства внутрішніх справ, які значно спрощували створення та діяльність благодійних товариств та організацій, а також слугували правовою основою в даній царині аж до 1917 року<sup>7</sup>.

У 1890-х роках з'явилася нова форма допомоги громадськості під егідою муніципальних органів – створення товариств опіки над збіднілим населенням, відповідно до Положення Комітету Міністрів від 29 січня 1893 р.<sup>8</sup> Це рішення влади було досить вдалим, оскільки місцеві органи влади володіли достатніми капіталами, які уможлилювали відкриття сиротинців, безкоштовних квартир для ночівлі, зрештою, богаділень. Першочергово досвід діяльності подібних організацій дістали великі міста імперії, на кшталт Москви, але циркуляром від МВС від 31 березня 1899 р. було рекомендовано його поширити й на інші міста імперії<sup>9</sup>.

У пореформеній період відбулося урегулювання пожертвувань від приватних осіб. Наприкінці 1860-х років було ще раз підтвержене положення 1857 р., згідно з яким міністри мали вносити дані про пожертвування, які заслуговують особливої уваги через вагомість суми або цільове призначення фінансового надходження до Комітету Міністрів. Якщо внески благодійників були незначними, то їх подавали на загальний список<sup>10</sup>.

Важливим (і традиційним) аспектом благодійництва залишалися практика пожертв, закріплених в тестах. Випадки, коли донори заповідали на благодійність значний відсоток від їхнього капіталу, були не рідкістю у досліджуваній період. Аби запобігти зловживань і непорозумінь з боку спадкоємців держава взялася за регламентацію й посмертної волі жертводавців. У квітні 1869 року були ухвалені тимчасові правила за якими відбувалася реалізація заповітів, що були направлені на користь громадськості, а вже у 1873 р. були внесені правки, відповідно до яких за рішенням окружного суду питання, які стосувалися капіталу або його частини, котрі благодійник залишив на користь громадськості, мали бути вирішені

<sup>7</sup> Циркуляр хозяйственного департамента МВД губернаторам 16 июня 1897 г. *Вестник благотворительности*. 1897. С. 211.

<sup>8</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. X. Отделение 1. Санкт-Петербург, 1893. Ст. 6927. С. 40-457.

<sup>9</sup> Статистический ежегодник города Москвы. Год 2-й. 1907/8. Выпуск 1. Таблицы. Москва: Т-во «Печатня С.П. Яковлева», 1910. С. 176.

<sup>10</sup> Харьковский календарь на 1899 год. Издание Харьковского губернского статистического комитета, 1899. С. 136.

через уповноваженого прокурора. Виписки із заповіту після їх опрацювання і виявлення точного предмету, на рахунок якого робився благодійний внесок, доводилися до відома спеціалізованих установ – міських громадських управлінь чи організацій, що займаються громадським піклуванням<sup>11</sup>. У випадку, коли у заповіті не було точно зазначено мету пожертви, то подальший розгляд даного питання переходив до губернського управління, яке мало повідомити МВС про надходження суми коштів, і вже за рішенням міністерства відбувався подальший розподіл у відповідності до потреб громади.

Законодавство також передбачало ситуацію, за якої існувала першочергова мета, що обумовлювала благодійну пожертву. Так, за законом 1 лютого 1872 р. «Про вжиток майна та капіталів, пожертвуваних на певні суспільні потреби», уточнено ст. 980 Цивільного законодавства у випадку, коли пожертвування не може бути реалізоване відповідно до свого цільового призначення через зміну обставин, то даний капітал можна використати на інші потреби за згодою донора; у випадку коли він через смерть не здатний проявити свою волю з даного питання, на зміну об'єкту пожертвування має надійти дозвіл від Комітету Міністрів. У випадку ж явного порушення заповіту спадкоємці мають право на відозву благодійного внеску<sup>12</sup>. Ця процедура була запроваджена з метою запобігання махінацій та корупції. Із запровадженням всестанової освіти постало питання й про матеріальну підтримку тих її здобувачів, які не мали змогу частково чи повністю оплатити своє навчання. Положення Комітету Міністрів від 14 грудня 1877 р. проголошувало створення іменних стипендій і затвердження іменних назв благодійних установ<sup>13</sup>. Раніше меценатів могли вшанувати за рахунок встановлення їхніх портретів в актових залах або ж у приміщеннях установ, фінансованих благодійниками. Створення нових умов для увіковічення донорів, безперечно, були вагомою ініціативою з боку імперії для того, щоб утворити вдале підґрунтя для нових ініціатив з боку громадськості.

Ще одним питанням, яке потребувало правової регламентації, було унормування кухольних зборів, які були типовою формою благодійності ще з Середньовіччя. Тогочасна влада неоднозначно ставилася до подібного роду акцій через те, що благодійники могли привласнювати собі зібране. Особливо це стосувалося церкви, адже під егідою християнських свят місцеве населення не раз ставило кухлі біля ікон чи свічок. Реакцією на це став указ Сенату «Про заборону

<sup>11</sup> Полное собрание законов Российской империи: Собрание 2. СПб.: тип. 2 Отд-ния Собств. е.и.в. Канцелярии, 1830–1885. Т. 48, отд-ние 2: 1873: Т. 48, отд-ние 2: От № 52437–52981 и Дополнения. 1876. С. 35.

<sup>12</sup> Свод законов Российской Империи. Т. 13: [Три устава: О обеспечении народного продовольствия (1892 г.); О общественном призрении (1892 г.); Врачебный (1905 г.)]. СПб.: [б.и.], 1905. С. 254.

<sup>13</sup> Полное собрание законов Российской империи: Собрание 2. СПб.: тип. 2 Отд-ния Собств. е.и.в. Канцелярии, 1830–1885. Т. 52, отд-ние 2: 1877: Т. 52, отд-ние 2: От № 57529–58047. 1879. С. 123.



ходити по містам, ярмарках з образами, свічками, які б використовували для збору коштів». Утім, заборона кухольних зборів була нераціональною через раптові лиха, які могли спіткати населення (неврожаї, пожежі, повені тощо). Тож вона нерідко порушувалася. Вихід із ситуації вбачався у проекті закону «Про дозвіл на збір пожертвувань за умови наявності відповідного дозволу». Останній мав надавати міністр внутрішніх справ. У випадку якщо збір проводить благодійне товариство, яке має на то законом надане право, то дозвіл у такому випадку був не потрібний. З січня 1900 р. вищезгаданий проект набув статусу закону. Після його ратифікації міністром внутрішніх справ щорічно були розіслані списки кожному губернаторові, що перелічували дозволені збори відповідно до чинного законодавства.

Наприкінці 19 ст. на території Російської імперії діяла вже значна кількість благодійних товариств та організацій, які все ще керувалися статутом 1857 р., котрий уже виглядав морально застарілим у зв'язку з перемінами, що за три пореформених десятиліття відбулися в суспільстві<sup>14</sup>. Питанням модернізації російського законодавства щодо доброчинності почав займатися російський вчений, державний діяч Костянтин Грот (1815–1897)<sup>15</sup>. З дитинства він мав проблеми з зором. У дорослому віці очолив Раду опіки над сліпими, де не лише опікувався долею людей з вадами зору, а ще й переймав європейський досвід соціальної роботи зі сліпими, примножував капітал, за рахунок якого утворювалися спеціалізовані установи та навіть видавалася газета шрифтом Брайля. Харизматичний, добрий, працьовитий Грот набув авторитету в очах громадськості. Віддавши багато часу опіці над нужденними, він вважав, що піклування за людьми, які через життєві обставини виявилися безпорадними, є одним із основних обов'язків держави. Відповідну записку він подав до МВС, де зазначав: «Питання громадського піклування є масштабними і полягають не тільки у безпосередній допомозі нужденним, а й у попередженні поширенню бідності...». Реформування законодавства в царині доброчинності, на думку Грота мало відбуватися за таким алгоритмом: 1) визначенням прав людей, котрі підпадають під піклування держави; 2) конкретизація кола осіб, які можуть отримати допомогу – люди похилого віку, хворі, непрацездатні, ті, хто мають сімейні проблеми тощо; 3) визначення джерел фінансування благодійності, як на державному, так і на локальному рівнях; 4) створення спеціалізованих органів, відповідальних за громадське піклування; 5) визначення способів надання допомоги: утворення богадільнь, лікарень, сиротинців. Причому, на думку Грота, приватні благодійні ініціативи і державні мають поєднуватися задля кращого результату.

<sup>14</sup> Омельченко Т. Російська періодика з проблем благодійності (друга половина XIX – початок XX ст.). *Український історичний збірник*. 2004. № 6. С. 391–402.

<sup>15</sup> Грот К.К. как государственный и общественный деятель (12 января 1815 – 30 октября 1897): Материалы для его биогра. и характеристики: К столетию со дня его рождения / [Под ред. К.Я. Грота и Я.Н. Колубовского]. Т. 1–3; [Предисл.: пред. А. Ермолов]. Петроград: Попечительство имп. Марии Александровны о слепых, 1915. 3 т.; 23. Т. 1. С. 84.

У жовтні 1892 р. міністр внутрішніх справ І.М. Дурново за згодою Олександра III надав дозвіл на створення спеціальної комісії, до якої увійшли представники господарського, медичного, фінансового, кодифікаційного відділів МВС. Між членами комісії відбулося зібрання стосовно здійснення ревізії законодавства чи на основі досвіду іноземних держав, чи з урахуванням специфіки організації вітчизняного суспільства. Для того аби ретельніше підійти до даного питання була обрана підкомісія з семи членів. У результаті тривалої дискусії було вирішено, що ігнорувати особливості реалій у яких перебуває російське суспільство і реформувати законодавство, базуючись виключно на досвіді країн Заходу, було б вельми неправильним. Із цього приводу в одному з номерів «Вісника благодійності» за 1897 р. зазначалося: «За наявності широкого спектру іноземного досвіду для Росії не знайшлося вдалого прикладу»<sup>16</sup>.

Філософія бачення реформування державної благодійності комісії Грота втілювалася в тезі про те, що «приватна благодійність має базуватися на особистій волі донора, оскільки прямо пов'язана з властивою якістю людини – милосердя до ближнього. Відтак розмір пожертви, предмет благодійності чи її форма має залежати від доброї волі благодійника». У свою чергу, громадське піклування, на думку очільника комісії, є нічим іншим як «гарантією, котру може надати держава для своїх громадян»<sup>17</sup>. Було визначено, що філантропія не може мати загальний характер. Тобто, якщо допомога була необхідна працездатному населенню, то вона має бути реалізована через надання роботи, оскільки безробітний пролетаріат – це джерело злочинів. Відтак коли держава надає робочі місця, то економить гроші на тюрмах для потенційних злочинців<sup>18</sup>. Усе це спонукало комісію ініціювати створення нового законопроекту, в якому були б ураховані всі сильні аспекти напрацювань за чотири роки її діяльності. Основними питаннями, які надалі мали обговорюватися, визначалися розміщення закладів громадського піклування, коло осіб, на які поширюється допомога в першочерговому порядку, заходи по подоланню бідності в країні.

На жаль, у 1897 р. очільник комісії Костянтин Грот помер і всі напрацювання комісії було передано до МВС, де, зрештою, так і не були доведені до форми закону. Проблеми, які виникли під час спроби реформування пов'язані, по-перше, з невідповідністю європейського законодавства у сфері громадського піклування, яке

<sup>16</sup> Высочайше учрежденная Комиссия по пересмотру законов о призрении бедных. *Вестник благотворительности*. 1897. № 1. С. 31.

<sup>17</sup> План государственного преобразования графа М.М. Сперанского : (введение к Уложению государственных законов 1809 г.): с приложением «Записки об устройстве судебных и правительственных учреждений в России», (1803 г.), статей «О государственных установлениях», «О крепостных людях» и «Пермского письма к Императору Александру». Москва: издание «Русской мысли», 1905. С. 75.

<sup>18</sup> Тарновский Е.Н. Движение главнейших видов преступности в двенадцати естественных районах европейской России. *Журнал Министерства юстиции*. 1902. Т. 4. С. 256.

базувалося на всестановій допомозі і російського, що відповідало станово-ієрархічній моделі організації суспільства. По-друге, російська влада побоювалася делегації повноважень на локальному рівні громадськості чи органам самоврядування аби не порушити підвалини самодержавства.

Утім, тривала праця комісії не залишилася безслідною. З основних її досягнень можемо виділити наступне: розробка основних принципів благодійної діяльності, які базуються на даних соціологічних і статистичних досліджень; визначення кола осіб, які мали право на громадське піклування, – люди похилого віку, діти, інваліди, безробітні (за умови їх подальшого працевлаштування); встановлювалося, що всестанове громадське піклування набувало статусу відповідальної територіально-адміністративної одиниці. Зрештою, напрацювання комісії; лягли в основу профільних циркулярів, які видавалися Міністерством внутрішніх справ наприкінці 19 ст.

Свою руку до справи благодійності доклав і останній російських державець. У 1897 р. цар видав указ в якому вказав, що «будь-які дорогоцінні дарунки на кшталт ікон в коштовних рамах, посуду, дорогоцінностей і т.д. відхиляти, винятком є єдина форма дарунку для царського престолу – добровільні фінансові пожертви, які будуть спрямовані на благодійність». Даний указ відмінив стару традицію вартісних дарунків від підданих, замінив це більш строгим етикетом, який відповідав вимогам часу<sup>19</sup>.

Взаємовідносини між нужденними і благодійниками були встановлені імператором в Указі «Про порядок присвоєння особливих назв для загальнокорисних установ». Цей нормативно-правовий акт регулював порядок присвоєння імен видатних благодійників, а також регламентував джерела фінансування для даних установ<sup>20</sup>. В акті було закріплено важливий момент: «Капітали благодійних установ є недоторканими і не можуть бути направлені на інші цілі без найвищої згоди». Дана теза встановлювала відповідальність отримувача перед донором; водночас всі наявні матеріальні ресурси розподілялися відповідно до волі благодійників.

Великим прогресом у розвитку правового регулювання благодійності став «Зразковий статут товариств опіки над бідними», ухвалений у червні 1897 року<sup>21</sup>. Даний документ уможлилював утворення благодійних товариств без втручання міністра внутрішніх справ, якщо вони приймають зразковий статут; змінити його засновники мають лише відповідно до останніх нововведень з дозволу губернатора. При цьому найвище управління у сфері благодійності все ж таки залишалося за МВС, а саме за його Головним відділом, який опікувався питаннями здоров'я та громадського піклування.

<sup>19</sup> Нравственный вестник. 1897, 28 марта (9 апреля). С. 1.

<sup>20</sup> Полное собрание законов Российской империи: Собр. 3-е. Т. 1. Санкт-Петербург: Гос. тип., 1885–1916. Т. 17: 1897: Т. 17: От № 13611–14860 и Дополнения. 1900. 1562 с., разд. паг. С. 235.

<sup>21</sup> Циркуляр хозяйственного департамента Министерства внутренних дел губернаторам (16-го июня 1897 года, за № 5, 398). *Вестник благотворительности*. 1897. № 9. С. 3.

Завершив процес пореформеного розвитку законодавства доброчинності Указ «Про охорону материнства» від 31 травня 1913 р., який був ініційований імператрицею Олександрою Федорівною. З положення ми можемо дізнатися про мету, цілі та функції діяльності «Імператорського благодійного товариства по охороні материнства та дитинства». Розуміючи високі ризики дитячої смертності, метою даної організації проголошувалася опіка над жінками під час вагітності, а також за немовлятами. Для цього передбачалося створення спеціалізованих установ – притулків для матерів та дітей, лікарень, молочних кухонь.

**Висновки.** Розвиток законодавства в царині благодійності відбувався одночасно з наростанням доброчинного руху, зумовлений збільшенням кількості зубожілого населення, що стало вагомою соціальною проблемою. За цих умов благодійність була одним із механізмів вирішення труднощів, що тільки наростали. Аналіз нормативно-правових актів пореформеного періоду репрезентує модель реакцій держави на наявну низку суспільних проблем. Тут ситуація залежала від політичної стратегії, яку обирала держава чи то в дусі лібералізму, чи в консервативному сенсі, коли тимчасово загальмовувався процес реформації законодавства у сфері благодійності. Останній опирався на усвідомлення владою наявності низки соціальних проблем, які ускладнюють розвиток держави і потребують конкретного механізму їх вирішення, на популяризацію філантропічних ідей у суспільстві. Як слідство, від 1862 р. і до початку 20 ст. нагромаджується нормативно-правова база у сфері благодійності, що було суголосним бурхливому процесові утворення значної кількості волонтерських товариств та організацій в країні. Важливу місію в правовій підтримці доброчинності виконувала комісія Грота, яка активно працювала над реформуванням діючого законодавства. Проте вона все ж таки не досягла основної мети – створення якісно нового підходу до благодійництва з подальшим створенням цілісної нормативно-правової бази. Натомість, керівництво держави обрало альтернативний шлях реформування законодавства в царині доброчинності – видання низки підзаконних актів, у яких тим чи іншим чином вирішувалися актуальні питання регуляції благодійності.

#### REFERENCES

- Blagotvoritelnost v Rossii. (1907). [Charity in Russia]. SPb. [in Russian].
- Donik, O.M. (2005). Blahodiinist v Ukraini (XIX – pochatok XX st.). [Charity in Ukraine (19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> centuries)]. *Ukrainskyi istorychnyi zhurnal*, 4, 159–177 [in Ukrainian].
- Gornov, V.A. (1990). Iz istorii razvitiya obschestvennogo prizreniya v rossiyskoy sotsialnoy myslivtoroy poloviny XIX – nachala XX v. [From the history of the development of public charity in Russian social thought of the second half of the 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> centuries]. *Vestnik Ryazanskogo gosudarstvennogo universiteta*, 20, 31–54 [in Russian].
- Gorodskoe polozhenie 16 iyunya 1877 g. (1877). [City regulation]. SPb. [in Russian].
- Harkovskiy kalendar na 1899 god. (1899). [Kharkiv calendar]. Izdanie Harkovskogo gubernskogo statisticheskogo komiteta [in Russian].
- Ilinskiy, K. (1913). Chastnyie obschestva [Private societies]. Riga [in Russian].

- Konstantin Karlovich Grot, kak gosudarstvennyiy i obschestvennyiy deyatel. (1915). [Konstantin Grott as a city and public figure]. Petrograd [in Russian].
- Nravstvennyiy vestnik. (1897). [Moral Herald] [in Russian].
- Omelchenko, T. (2004). Rosiiska periodyka z problem blahodiinosti (druha polovyna XIX – pochatok XX st.) [Russian periodicals on the problems of charity (second half of the 19th – beginning of the 20<sup>th</sup> century)]. *Ukrainskyi istorychnyi zbirnyk* 6, 391-402 [in Ukrainian].
- Plan gosudarstvennogo preobrazovaniya grafa M.M. Speranskogo. (1905). [The plan of state transformation of Count M. Speransky]. *Izdanie "Russkoy myisli* [in Russian].
- Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. (1876). [Complete Collection of Laws of the Russian Empire]. SPb. [in Russian].
- Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. (1879). [Complete Collection of Laws of the Russian Empire]. SPb. [in Russian].
- Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. (1900). [Complete Collection of Laws of the Russian Empire]. SPb. [in Russian].
- Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy Imperii. (1893). [Complete Collection of Laws of the Russian Empire]. SPb. [in Russian].
- Semionkina, N.G. (1991). Osobennosti pravovogo regulirovaniia obshchestvennogo prizreniia v Rossiiskoi imperii. [Features of the legal regulation of public desire in the Russian empire]. *Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta*, 124-129 [in Russian].
- Statisticheskiy ezhegodnik goroda Moskvyi. (1910). [Statistical yearbook of the city of Moscow]. Moskva [in Russian].
- Svod zakonov Rossiyskoy Imperii. (1900). [Code of Laws of the Russian Empire]. SPb. [in Russian].
- Svod zakonov Rossiyskoy Imperii. (1906). [Code of Laws of the Russian Empire]. SPb. [in Russian].
- Tarnovskiy, E.N. (1902). Dvizhenie glavneyshih vidov prestupnosti v dvenadsati estestvennyih rayonah evropeyskoy Rossii [Movement of the main types of crime in twelve natural regions of European Russia]. *Zhurnal Ministerstva yustitsii*, 4, 43-81 [in Russian].
- Tsirkulyar hozyaystvennogo departamenta Ministerstva vnutrennih del gubernatoram. (1897). [Circular of the Economic Department of the Ministry of Internal Affairs for governors]. *Vestnik blagotvoritelnosti*, 9, 3. [in Russian].
- Vyisochayshe uchrezhdennaya Komissiya po peresmotru zakonov o prizrenii bednyih. (1897). [The Supremely instituted Commission for the revision of the laws on the care of the poor]. *Vestnik blagotvoritelnosti*, 1, 28-34. [in Russian].