

9. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Российская газета. Федеральный выпуск. 2007. № 4310.
10. Библия: Книги священного писания Ветхого и Нового Завета. Канонические, в русском переводе с параллельными местами и словарем. М., 1999.
11. Маслоу А. Мотивация и личность. СПб., 2003.
12. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народа (отдельные главы). Петрозаводск, 1993.
13. Томова А.Б. Экономические интересы: сущность, содержание и механизмы согласования. URL: <http://www.fpa.su/gosudarstvennoe-stroitelstvo-i-pravo/ekonomicheskie-interesy-suschnost-soderzhanie-i-mehanizmy-soglasovaniyatomova-a-b.html>
14. Лоскутов В.И. Принципы фундаментальной экономической теории – политической экономии. СПб., 2007. URL: <http://www.loskutov.org/>

**N.V. Medvedeva, I.Yu. Shimanskaya
Practice of Public Participation
in the Development of Social and
Cultural Services:
Domestic Experience**

The experience of public participation in social development, taking into account the historical specificity of the formation of civil society and government in Russia is revealed. Particular attention is paid to the analysis of the role of the zemstvos in the development of education and culture. The authors stress the importance of cultural and educational activities of the Russian philanthropists and patrons.

Key words and word-combinations: education, culture, public participation.

Раскрывается опыт участия общественности в развитии социокультурной сферы с учетом исторической специфики становления институтов гражданского общества и самоуправления в России. Особое внимание уделяется анализу роли земств в развитии сферы образования и культуры. Авторами подчеркивается значение культурно-просветительской деятельности российских благотворителей и меценатов.

Ключевые слова и словосочетания: образование, культура, общественное участие.

УДК 351
ББК 67.401.12

*Н.В. Медведева,
И.Ю. Шиманская*

**ПРАКТИКА
ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ
В РАЗВИТИИ
СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ СФЕРЫ:
ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ***

Развитие демократических институтов, становление местного самоуправления и гражданского общества в настоящее время требуют переосмысления исторического опыта, накопленного в России. Его изучение обусловлено поиском новых механизмов и технологий расширения общественного участия как в решении вопросов местного значения, так и в организации социокультурной сферы. В связи с этим практику общественного участия необходимо рассматривать с учетом исторической специфики развития самоуправления в нашей стране и становления институтов гражданского общества.

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта N16-33-01106.

Наиболее крупные реформы, направленные на расширение участия населения в управлении делами общества и государства, предпосылкой которым явилась отмена крепостного права, произошли в XIX в. Земская реформа 1864 г. открыла новые возможности для граждан в решении местных вопросов. Некоторые публицисты и общественные деятели предлагают даже восстановить земское движение в России, организовать земства и землячества, объединить их в Земский собор. По словам А.И. Солженицына, «создание земства есть школа народного управления», а также деятельная самоорганизация граждан, которая способна спасти Россию и обеспечить в ней «благонаправленное» управление [1].

Многие историки и авторы книг о местном самоуправлении, например Е.М. Ковешников, Н.М. Пирумова, неоднократно указывали на жизнеспособность земств, которая обеспечивалась их подлинным самоуправлением, лучшей приспособленностью к хозяйственным нуждам населения. Масштаб деятельности земских учреждений был огромным. В 1865 г. земские органы начали свою деятельность в 19 губерниях, в 1866 году — еще в 9. К 1890-м годам земские учреждения функционировали на территории уже 34 губерний, а к моменту Февральской революции — на территории 43 губерний. Земские учреждения решали практически все вопросы местного значения. К февралю 1917 г. насчитывалось уже 25 направлений земской деятельности. Жизнеспособность земств помогла им добиться больших результатов в области народного просвещения, народной медицины, в деле страхования имущества от пожаров, агрономии и особенно в статистическом деле [2, с. 91–93]. Особого внимания заслуживает рассмотрение роли земств в развитии сферы образования и культуры.

Земские учреждения сыграли огромную роль в развитии школьного образования России, они, по существу, создали оптимальный для того времени тип сельской школы и активно способствовали ее распространению. При этом на деятельность земств оказывало влияние множество факторов, основными из которых являлись недоброжелательное отношение и противодействие официальных властей, а также ограниченность собственных средств для развития школьного дела. В Положении о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. земствам предоставлялось право попечения о народном образовании «преимущественно в хозяйственном отношении». Таким образом, финансовая сторона содержания школ возлагалась полностью на земские органы. Однако расходы на образование были отнесены к разряду «необязательных» полномочий, то есть таких, которые могли быть удовлетворены уже после реализации обязательных статей (содержания казарм, пожарных служб, дорожного строительства и т.п.). В то же время сфера школьной деятельности земств постепенно расширялась — в их ведение перешли многие церковно-приходские школы, школы волостных и сельских обществ.

Первоначально открытие новых школ осуществлялось совместно с крестьянскими обществами, которые строили или выделяли для школы помещение, обеспечивали отопление и освещение, сначала полностью, а потом частично оплачивали учителей. Земство же снабжало школу учебными пособиями. Позднее жалование преподавателей и расходы на строительство школ

вошли в земский бюджет. В 1870—1880-е годы земское финансирование школ происходило следующим образом: «Заботу о подготовке учителей; устройство педагогических курсов и учительских съездов, организацию эмеритуры (обеспечение учителей пенсиями и пособиями) для народных учителей и выдачу ссуд на постройку школьных зданий почти везде взяли на себя губернские земства, уездные земства приняли на себя содержание учителей и снабжение учащихся учебными книгами и пособиями» [3]. Помимо финансовых вопросов перед земствами встали задачи и методического характера — прежде всего надо было определить, какой тип начальной школы лучше соответствует местным условиям, затем подготовить учителей. Поэтому по мере увеличения количества школ перед земствами встал вопрос о необходимости подготовки преподавательских кадров, тем более что по «Положению о начальных училищах» 1874 г. назначение на учительскую должность могло производиться только после сдачи претендентом соответствующего экзамена [4, с. 95—96].

При каждой земской школе создавался Совет попечительства, работавший на общественных началах, который составлял бюджет и распределял средства школы. Земская деятельность по образованию была результативной, так как земство оперативно реагировало на возникающие проблемы [5, с. 92].

К 1870-м годам сложился тип земской школы, отличавшийся лучшей постановкой учебного дела, чем другие начальные учебные заведения. Обучение во всех земских школах было бесплатным и длилось три года. Передовые земства стремились снабжать школы наиболее новой учебной литературой. Наряду с просветительной функцией земства оказывали и материальную помощь ученикам своих школ. В конце 1880-х — начале 1890-х годов начал организовываться подвоз детей в школы. В это же время по инициативе земских врачей делаются попытки кормить завтраком детей в земских школах, а также оказывать помощь наиболее бедным ученикам (в виде пособия на одежду и обувь).

В 1880 г. было произведено первое в России специальное статистическое исследование начального народного образования в 60 губерниях Европейской части России. По размерам расходов, произведенных на содержание училищ, первое место занимали земства (в земских губерниях — 53,2% общей суммы расходов), затем сельские общества (33,7% расходов во всех губерниях и 28% — в земских губерниях); на долю государственного казначейства приходилось только 12,1% всех расходов (в земских губерниях 9%), на долю частных лиц — 6,4% и на другие источники — 3,7%. Училищ, которые содержали земства, было 9108 (69,5% всех училищ в земских губерниях), сельские общества — 8674 (38% всех училищ и 15% училищ земских губерний). Министерство народного просвещения и другие правительственные учреждения при участии земств, сельских обществ и частных лиц содержали 3182 училища (14% всех училищ и 8,5% училищ земских губерний), церковно-приходские ведомства и духовенство — 1062 (5% всех училищ и 3,3% училищ земских губерний), частные лица — 741 (3% всех училищ и 3,7% училищ земских губерний) [6]. К началу 1890-х годов активизация школьного дела в земствах выразилась и в затратах на нужды народного образования. Только 44 земства расходовали по этой статье 10% своего бюджета,

189 земств — от 10 до 20%, 113 земств — от 20 до 30%, а 13 земств — от 30 до 40%. Следовательно, около трети бюджетных средств земских учреждений шло на развитие образования, что свидетельствует о важности и приоритетности данной сферы для местного самоуправления того периода.

Также в XIX в. была велика заслуга земств в организации широкой культурно-просветительной работы. До 1890-х годов земства не могли выделять большие средства на культурно-просветительные программы. Созданию библиотек, читален, музеев мешало и то обстоятельство, что среди гласных не было единства взглядов на цели культурно-просветительной работы среди крестьянства. Основные усилия значительной части из них в первые десятилетия были сосредоточены на распространении элементарной грамотности и сельскохозяйственных знаний, необходимых для развития аграрного сектора страны. «Либеральная часть московских гласных рассматривала просвещение народа не только как путь к интенсификации сельского хозяйства, но и как необходимое условие общественного прогресса» и социальной интеграции [7]. Главную цель культурно-просветительной деятельности земств либерально настроенные гласные видели в формировании нового типа личности, не характерного для современной им русской деревни, — читающего крестьянина, ориентирующегося в основных событиях внутренней и внешней политики России. Некоторые из земских гласных личным участием много сделали для развития внешкольного образования на селе. Например, открывали библиотеки, попечителями которых являлись либо они сами, либо их родственники.

Следует отметить, что к концу XIX в. благодаря земской инициативе «практически во всех 34 губерниях были созданы библиотеки-читальни, воскресные классы для взрослых; на серьезную основу поставлено издание земских периодических органов печати» [8]. Это было обусловлено изданием 15 мая 1890 г. «Правил о бесплатных народных читальнях и о порядке надзора за ними», согласно которым был упрощена процедура открытия библиотек (разрешение об их открытии принималось местным губернатором).

В 1911 г. в выступлениях делегатов Первого общеземского съезда по народному образованию прозвучали тезисы о равноценности школьного и внешкольного образования, были намечены основные принципы организации просветительной работы (общедоступность, бесплатность, систематичность, широкое привлечение общественных организаций и населения). Большое внимание было уделено организации библиотечного дела. Признавалась необходимость создания библиотечных сетей (центральная библиотека в уездном городе, волостные библиотеки в больших селах, сельские библиотеки при земских школах и передвижные библиотеки). Данная мера является актуальной и сегодня, так как в результате реформирования библиотечного дела в большинстве муниципальных образований создаются также централизованные библиотечные системы, целью которых является объединение всех муниципальных библиотек для обеспечения доступности библиотечных фондов, расширения библиотечных услуг, содействия образованию и воспитанию местного населения, повышению его культурного уровня.

Кроме земских учреждений большое значение в создании народных библиотек играли различные общественные объединения. В частности, в Нижнем

Новгороде библиотека была открыта обществом распространения школьного образования, в Одессе — Одесским славянским благотворительным обществом св. Кирилла и Мефодия, в Санкт-Петербурге — Невским обществом устройства народных развлечений, а также обществом «Помощь в чтении больным и бедным», основанным в 1895 г. Являясь благотворительными, данные общества проводили огромную просветительную работу.

Второй основной формой просветительной работы земств стали лекции и беседы. Еще в 1870-е годы правительство разрешило проведение народных чтений в городах и селах. В их организации под контролем властей приняли участие общественные и церковные структуры, а также земства. Другим типом народных чтений, необходимость которых явно обозначилась в конце XIX в., являлись систематические циклы общеобразовательных лекций по различным научным дисциплинам. Для их организации губернские и уездные земства приглашали специалистов с высшим или средним специальным образованием или просили провести лекцию земских служащих (агрономов, врачей, ветеринаров, статистиков и др.).

Новым направлением в деятельности земств с начала XX в. стало создание земских музеев. Как правило, музеи организовывали уездные земства. Наиболее распространенными были музеи наглядных пособий, создававшиеся в здании уездной земской управы или школы. К 1917 г. их численность достигла 1700. В 13 земствах были созданы краеведческие музеи (они назывались естественно-историческими). В 15 губерниях были организованы Музеи кустарных промыслов, функциями которых было обеспечение кустарей сырьем и расширение возможностей сбыта готовой продукции.

Большую поддержку земствам в организации музеев оказало меценатство, расцвет которого наступил в конце XIX в. Во многом это было вызвано желанием русского купечества оказывать поддержку различным культурным общественным учреждениям, тем самым укрепляя в обществе православные традиции. Как правило, в тот период малые и средние города имели своих покровителей среди купеческих семей. Однако особенно следует отметить деятельность российских меценатов в столице. Большое количество памятников культуры в Москве было оставлено знаменитыми промышленниками и предпринимателями в результате их культурно-просветительской деятельности. Так, «на средства Марии Федоровны и Феодосии Ермиловны Морозовых строились и украшались многие старообрядческие храмы, Сергей Тимофеевич Морозов построил в Леонтьевском переулке Кустарный музей, а Савва Тимофеевич — великолепное здание Художественного театра. Профессиональными благотворителями называли современники семейство купцов Бахрушиных, щедро жертвовавших миллионы на строительство храмов, домов с бесплатными квартирами» [9]. Благодаря крупному железнодорожному промышленнику С.И. Мамонтову в его имении Абрамцево было создано творческое объединение, в которое входили известнейшие художники. Однако в результате Октябрьской революции 1917 г. сложная система благотворительности была разрушена и заменена унифицированной сетью государственных заведений, а меценатство как явление пропало с уничтожением частной собственности.

Таким образом, проведенный анализ позволяет констатировать, что на про-

тяжении второй половины XIX в. общественность играла особую роль в развитии социокультурной сферы. Именно благодаря земствам в малых и средних городах появилась возможность для активизации деятельности в области народного просвещения, библиотечного дела, музейного дела. Были созданы условия для организации народных библиотек, музеев, курсов и кружков самообразования для взрослых, книжной торговли, чтения лекций, издательской деятельности и т.д.

Опыт земского самоуправления подтверждает, что муниципальная социальная политика реализуется наиболее эффективно только в том случае, когда органы местного самоуправления имеют собственные значительные финансовые ресурсы и могут ими распоряжаться, имеют собственную налогооблагаемую базу, создают и используют свой кадровый потенциал, способный решать проблемы развития территории, а также могут своевременно выявлять интересы и удовлетворять потребности населения (возрождая традиции общественного попечительства). Данный опыт заслуживает внимания и приобретает особую актуальность в современных условиях реформирования местного самоуправления, когда органы муниципальной власти большинства небольших сельских и городских поселений в условиях крайне ограниченных финансовых средств и дефицита бюджета не в состоянии обеспечить полноценный комплекс услуг в социокультурной сфере.

В России имеются примеры успешных муниципальных практик объединения граждан на основе исторического опыта. В частности, одним из первых регионов, где начали возрождать земские традиции, стала Белгородская область. Еще в 1996 г. губернатор Белгородской области подписал постановление «О земских собраниях сельских поселений (округов) Белгородской области» [10]. Земские собрания, действующие на принципах народного самоуправления и самофинансирования, созданы в 327 сельских округах, 21 поселке и трех городах районного подчинения [11]. Белгородское городское земское собрание является общественным органом, в состав которого входят 190 экспертов, выдвинутых профессиональным сообществом. Целями работы данного органа являются профессиональная и социальная экспертиза проектов и решений, выработка и реализация механизмов и форм гражданского участия в процессе формирования и осуществления социально-экономической политики, поддержка гражданских инициатив и развитие солидарного общества [12].

В настоящее время большинство земских собраний принимают участие в рассмотрении и решении наиболее важных вопросов местного значения — газификации и благоустройства территорий, принятия бюджетов, социальной поддержки малообеспеченных семей, восстановления культурного наследия. В числе приоритетных направлений деятельности земств в настоящее время дальнейшее развитие местного самоуправления, основанного на принципах народовластия и земских традициях; становление финансово-экономических основ земского самоуправления; изучение и обобщение опыта работы земских собраний, земских школ, учреждений культуры, подвижников земства; методическое и информационное обеспечение активистов земского движения, организация публикаций в СМИ об их деятельности. Опыт Белгородской области показывает, что данная модель самоуправления жизнеспособна и при-

менима в современных условиях в рамках территориального общественного самоуправления (особенно в сельских поселениях).

Однако большинство социологических опросов подтверждает, что население не вполне готово и не всегда желает участвовать в решении вопросов местного значения. В связи с этим интересными представляются результаты опроса общественного мнения, проведенного Фондом «Общественное мнение» на тему «Условия активизации гражданского участия в малых и средних городах России» [13]. По данным опроса, 55% граждан готовы объединяться с другими людьми для того, чтобы отстаивать свои права, и 56% готовы к объединению с другими людьми для совместных действий, если их идеи и интересы совпадают. При этом данные о степени готовности граждан объединяться для решения общегородских проблем выглядят несколько иначе. Всего 29% опрошенных готово участвовать в решении местных дел, наибольший процент наблюдается у респондентов средних городов, а наименьший — у жителей малых городов. Таким образом, только около трети жителей малых и средних городов обладают гражданской активностью и готовы включаться в решение вопросов местного значения. Подобная пассивность населения в решении вопросов местного значения может быть вызвана тем, что оно не доверяет органам местного самоуправления, не владеет достаточной информацией об их деятельности и не имеет возможности установить с ними необходимые контакты для диалога. Следовательно, только соблюдение принципов доступности и открытости позволит населению выбрать сферы приложения своих сил и реализации интересов, создав при необходимости собственные органы территориального общественного самоуправления.

В настоящее время территориальное общественное самоуправление, а также различные общественные объединения, занимающиеся развитием сферы образования и культуры на территории, могут стать реальными партнерами для муниципальных органов власти. В связи с этим на современном этапе развития самоуправления необходимо создание условий (экономических, правовых и др.) для расширения участия общественности в решении вопросов местного значения и предоставления местному сообществу дополнительных возможностей для активизации их деятельности.

Библиографический список

1. *Менькова Н.М.* Историко-правовой анализ определения территории функционирования местного самоуправления в России // *Муниципальное право.* 2005. № 3. С. 67–87.
2. *Ковешников Е.М.* Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2002.
3. *Яковкина Н.И.* История русской культуры: XIX век. СПб., 2002.
4. *Медведева Н.В.* Проблемы взаимодействия власти и общественности в сфере образования в России: исторический аспект // *Образование и наука в XXI в.: материалы 8 международной конференции.* Т. 14. София, 2012. С. 93–98.
5. *Кравченко Л.И.* Земские школы в истории России // *Мир образования – образование в мире.* 2006. № 1.
6. *Народное образование в России // Иллюстрированный энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона.* 2005. Т. 10.
7. *Жукова Л.А.* Роль земств в решении социальных вопросов в российской провинции в 1864–1914 гг. URL: http://www.rcoit.ru/elect_history/rural_urban_reforms/17908/

8. Народные библиотеки и читальни // Иллюстрированный энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. 2005. Т. 10.

9. Жуковская Д. Меценатство и благотворительность в России в конце XIX – начале XX века. URL: http://www.historicus.ru/mecenatstvo_i_blagovoritelnost/

10. О Земских собраниях сельских поселений (округов) Белгородской области: Постановление главы администрации Белгородской обл. от 14 авг. 1996 г. № 479. URL: <http://lawgu.info/dok/1996/08/14/n510907.htm>

11. Официальный сайт органов местного самоуправления города Белгорода. URL: <http://www.beladm.ru/deyatelnost/obshchestvenno-politicheskaya-zhizn/belgorodskoe-gorodskoe-zemstvo/>

12. Первое заседание городского земского собрания провели в Белгороде. URL: <http://www.belnovosti.ru/news/society/2014/04/11/pervoe-zasedanie-gorodskogo-zemskogo-sobraniya-proveli-v-belgorode#hcq=EdZVdKp>

13. Условия активизации гражданского участия в малых и средних городах России. Аналитический доклад по результатам исследований Фонда «Общественное мнение» 2013–2014 гг. М., 2014.

N.V. Stolyarova, T.V. Sinelnikova
Fundamental Purposes of Organizing
Labor of Convicts Sentenced to
Imprisonment in 1950–1960s

Basic objectives of organizing convicts' labor, characteristic of the 1950–1960s are analyzed. In the course of studying normative legal acts and archive documents the authors have come to the conclusion that during the specified time period the economic and social targets were pursued.

Key words and word-combinations: labor, convicts, correctional institutions.

Анализируются основные цели организации труда осужденных к лишению свободы, характерные для 1950–1960-х годов. В процессе изучения нормативно-правовых актов и архивных документов авторы приходят к выводу, что в указанный временной период он преследовал экономические и социальные цели.

Ключевые слова и словосочетания: труд, осужденные, исправительно-трудовые учреждения.

УДК 34(091)
ББК 67.3

Н.В. Столярова,
Т.В. Синельникова

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ
ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА
ОСУЖДЕННЫХ
К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ
В 1950–1960-Х ГОДАХ

Исторический опыт показывает, что труд, являясь одним из основных средств исправления в местах лишения свободы, всегда имел первостепенное значение. Однако в различные временные периоды организация труда осужденных претерпевала существенные трансформации, что и является предметом острых дискуссий как теоретиков, так и практических работников в настоящее время.

Начиная с 1950-х годов в пенитенциарной системе государства произошли важные изменения, выраженные в переориентации