



супр]. – Режим доступа : <http://www.zakon-online.com.ua/sudoproizvodstvo/spravka-o-sudovoy-praktike-realizacii-prava-na-mirnye-sobraniya-2010-2011.html>.

12. Судиами были запрещены 90% мирных собраний – исследование. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.pravda.com.ua/news/2013/02/18/6983780/view_comments.

13. О порядке организации и проведения мирных мероприятий : проект Закона Украины № 2450 от 6 мая 2008 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=32431&pf35401=121815.

14. Довгань В.С. Нормативно-правовое регулирование реализации права на мирные собрания / В.С. Довгань // Сравнительно-аналитическое право. – 2013. – № 4. – С. 182–183.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ Ф.А. ЛИЗОГУБА В ДОЛЖНОСТИ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ГУБЕРНСКОЙ УПРАВЫ ПОЛТАВСКОГО ЗЕМСТВА (1901–1916 ГГ.)

Анатолий КОЗАЧЕНКО,

исполняющий обязанности заведующего
кафедрой теории и истории государства и права
Полтавского юридического института

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article analyzes F.A. Lizohub's activities as a chairman of the Poltava Provincial Zemstvo Council in the period from 1901 to 1916. F.A. Lizohub's management activities contributed to organizational and structural improvements in the functioning of the council, which substantially increased its efficiency. Being a chairman of the council, F.A. Lizohub supported development of the Ukrainian national culture, paid attention to social care of zemstvo employees and their families.

Key words: zemstvo self-government, zemstvo elections, chairman of the council, town councillor, commissions, departments.

Аннотация

В статье проанализировано деятельность Ф.А. Лизогуба в должности председателя Полтавской губернской земской управы в период с 1901 по 1916 гг. Управленческая деятельность Ф.А. Лизогуба способствовала организационному и структурному усовершенствованию функционирования управы, благодаря чему существенно повысился уровень эффективности ее работы. Выполняя обязанности председателя управы, Ф.А. Лизогуб поддерживал развитие украинской национальной культуры, уделял внимание социальной защите земских служащих и членов их семей.

Ключевые слова: земское самоуправление, земские выборы, председатель управы, гласный, комиссии, отделы.

Постановка проблемы. Степень эффективности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления в значительной степени зависит от личного фактора. В свою очередь, уровень профессиональной подготовки, морально-деловые качества, мотивированность к выполнению своих функциональных обязанностей – все эти факторы влияют на эффективность управленческой деятельности руководителя органа государственной власти или местного самоуправления. Решение проблемы эффективного менеджмента не претерпело значительных изменений в наше время по сравнению с началом XX в.

Актуальность темы исследования состоит в том, что в условиях подготовки к проведению реформы местного самоуправления в Украине целесообразно использование опыта функционирования земского самоуправления. Актуальность темы подтверждается и недостаточной степенью ее изученности. В научной лите-

ратуре есть лишь краткие сообщения о трудовой и общественно-политической деятельности Ф.А. Лизогуба. Такую информацию в начале XX в. опубликовал И.Ф. Павловский, в постсоветский период – А.А. Билоусько, В.В. Коротенко, А.Н. Мироненко.

Целью статьи является анализ результатов деятельности Ф.А. Лизогуба в должности председателя Полтавской губернской земской управы в период с 1901 по 1916 гг. и факторов, обеспечивших высокую степень эффективности его работы.

Изложение основного материала. Ф.А. Лизогуб родился 6 октября 1851 г. в родовом поместье Седневе Черниговского уезда. Он происходил из старинного казацко-старшинского рода. Отец Ф.А. Лизогуба Андрей Иванович воспитывал в сыне высокие моральные качества, демократические взгляды, любовь к украинской национальной культуре и традициям. После окончания гимназии Ф.А. Лизогуб продолжил образование в реальном училище подполковника А.Г. Гав-



ловского в Санкт-Петербурге. Свою трудовую и общественную деятельность начал 5 декабря 1883 г. в должности помощника секретаря съезда мировых судей Черниговского судебного-мирового округа. После избрания депутатом от Городнянского уезда в Черниговское губернское дворянское собрание в 1884 г. уволился из занимаемой должности. 18 марта 1888 г. дворяне Городнянского уезда избрали Ф.А. Лизогуба предводителем дворянского уездного собрания. Впоследствии на эту должность его избирали в 1890, 1893 и 1896 гг. Ф.А. Лизогуб уволился из занимаемой должности 5 августа 1897 г. [1, с. 180–182; 2, с. 110].

Деятельность в органах земского самоуправления Ф.А. Лизогуб начал одновременно с избранием предводителем Городнянского дворянского уездного собрания, так как в соответствии со ст. 43 «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г. предводитель дворянства выполняет обязанности председателя земского собрания [3, с. 6]. В связи с увольнением с должности предводителя дворянства в 1897 г. Ф.А. Лизогуб лишился и должности председателя земского собрания. Но до 1898 г. он оставался гласным Городнянского земского собрания [4]. В 1896 и 1899 гг. Ф.А. Лизогуб на трехлетний срок избирался Городнянским земским собранием на должность почетного мирового судьи. В 1899, 1901, 1904, 1907 и 1910 гг. Ф.А. Лизогуба избирали гласным Лохвицкого уездного земского собрания Полтавской губернии [5; 6]. В 1895, 1896, 1899 и 1911 гг. Лохвицкое земское собрание избирало его почетным мировым судьей [1, с. 181–182]. На очередной земской сессии 1901 г. Лохвицкое уездное земское собрание избрало Ф.А. Лизогуба губернским гласным [5, с. 36].

В соответствии со ст. 76 «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1890 г. (далее – Положение 1890 г.) должность председателя губернской земской управы формировалась губернским собранием посредством тайных выборов на первой сессии очередного созыва [7, с. 509]. Гласные Полтавского губернского земского собрания избрали Ф.А. Лизогуба председателем управы 8 декабря 1901 г. (41 голос «за», 35 – «против»). Следует отметить, что на эту должность

баллотировались такие влиятельные земские деятели, как П.Д. Шкляревич, А.Ф. Русинов, П.И. Гриневиц, И.Н. Леонтович, Н.Б. Щербатов [8, с. 36]. В 1904, 1907, 1910 и 1913 гг. гласные избирали Ф.А. Лизогуба председателем губернской земской управы на последующее трехлетие. Со временем он все больше пользовался поддержкой гласных. Так, в 1913 г. за Ф.А. Лизогуба проголосовало 59 гласных, против – 3 [9, с. 56].

В качестве губернского гласного и председателя управы Ф.А. Лизогуб принимал участие в большей части заседаний очередных и внеочередных земских сессий. Об этом свидетельствуют результаты проверки работы управы ревизионной комиссией за 1904–1905 гг. Так, из 40 заседаний очередной сессии 1904 г. он принимал участие в 34 заседаниях, а во время очередной сессии 1905 г. присутствовал на 42 из 51 проведенного заседания [10, с. 59–60]. В период проведения сессии 1904 г. собранием было принято около 200 постановлений, в рассмотрении практически каждого из них принимал участие председатель управы [10, с. 60]. Преобладающая часть докладов управы собранию сопровождалась разъяснениями Ф.А. Лизогуба. После утверждения собранием отчета управы Ф.А. Лизогуб благодарил гласных за поддержку и конструктивную работу.

Ф.А. Лизогуб активно защищал интересы управы в губернском земском собрании. Например, в январе 1907 г. управа подала в отставку в связи с обвинениями группой гласных в неэффективности ее работы. Но после выступления Ф.А. Лизогуба, в котором он аргументировал несостоятельность таких обвинений, собрание отказалось принимать отставку управы [10, с. 25].

Ф.А. Лизогуб заботился о социальной защите земских служащих и членов их семей. По его ходатайству почти ежегодно собрание принимало решение о предоставлении премий земским служащим по результатам работы за год. Ф.А. Лизогуб вносил на рассмотрение собрания вопросы о выделении средств на лечение земских служащих, инициировал повышение оплаты их труда, предоставление стипендий детям земских служащих [10, с. 125, 129, 131, 159].

К непосредственным полномочиям Ф.А. Лизогуба как председателя губернской земской управы относилась организация работы управы, контроль за выполнением служебных обязанностей членов управы и подчиненных ей подразделений. Он формировал повестку дня заседаний управы и председательствовал во время их проведения. С целью вынесения управой качественных и согласованных решений Ф.А. Лизогуб приглашал на заседания управы заинтересованных гласных, земских специалистов, представителей от местной администрации и городского самоуправления.

Ф.А. Лизогуб отвечал за наиболее ответственные участки работы управы. Он возглавлял распределительный отдел управы, который занимался вопросами формирования и использования земского бюджета. Руководил работой экономического совета – совещательного и координирующего органа при управе, к ведению которого относилась разработка мероприятий по развитию местного производства и торговли, усовершенствования кредитной системы и организации труда. Деятельность экономического совета способствовала развитию производства и торговли, повышению производительности труда, что положительно сказывалось на наполнении земского бюджета.

Вступив в должность председателя управы, Ф.А. Лизогуб в 1902 г. инициировал принятие «Инструкции о порядке делопроизводства» взамен устаревшей инструкции 1871 г. Инструкция 1902 г. предусматривала введение новых канцелярских должностей и новое распределение обязанностей между служащими канцелярии, что способствовало повышению эффективности ее работы [11, с. 90–91]. С целью усовершенствования структуры подразделений управы и повышения качества медицинского обслуживания населения по предложению Ф.А. Лизогуба в 1904 г. было создано медико-санитарное бюро и медицинский совет.

Благодаря взвешенной работе Ф.А. Лизогуба в сложных социально-экономических условиях начала XX в., Полтавскому земству удавалось обеспечивать конструктивное взаимодействие между земским собранием



и управой. Но имели место и критические замечания гласных по поводу ненадлежащего выполнения обязанностей председателем управы. В 1907 г. ревизионная комиссия установила, что из 129 докладов управы только 50 были предварительно рассмотрены и утверждены управой коллегиально. Однако предложение комиссии об установлении конкретных дней в течение недели для проведения заседаний управы было отклонено собранием [10, с. 25].

Успешное выполнение обязанностей председателем губернской земской управы зависело от характера взаимоотношений с министром МВД, губернатором и лицами, возглавляющими другие центральные и местные органы власти. В соответствии со ст. 118 Положения 1890 г. министр МВД утверждал председателя губернской земской управы в должности, а также его утверждению подлежали все постановления о кредитах и натуральных повинностях [7, с. 505–506, 511]. Как правило, Ф.А. Лизогубу удавалось успешно сотрудничать с министрами МВД. Наиболее известные конфликтные ситуации между председателем Полтавской губернской земской управы и министрами МВД имели место в 1902 г., когда В.К. Плеве обвинил земских статистиков в том, что их деятельность способствовала крестьянским восстаниям, а также в 1905 г., когда Ф.А. Лизогуб не смог убедить А.Г. Булыгина в том, что земское собрание имеет право рассматривать вопросы о реформе государственного строя России [12, с. 596, 620].

Земское законодательство не предусматривало прямого подчинения председателя губернской земской управы губернатору, но губернатор имел право осуществлять ревизию деятельности управы. На основании ст. 124 Положения 1890 г. классные чины председателю и членам управы как государственным служащим предоставлял губернатор [7, с. 509–510]. Ф.А. Лизогуб поддерживал конструктивные отношения с полтавскими губернаторами. Только в начале революции 1905–1907 гг. в условиях, когда усилился губернаторский контроль за общественно-политической деятельностью земств, противоречия

между губернатором Н.П. Урусовым и Ф.А. Лизогубом обострились.

Председатель губернской земской управы входил в состав Губернского по земским и городским делам присутствия, которое возглавлял губернатор. Членами присутствия являлись вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, председатель городской управы Полтавы. Благодаря этому, Ф.А. Лизогуб имел возможность во время заседаний присутствия согласовывать работу земской управы с местной администрацией и городским самоуправлением.

Губернское земское собрание неоднократно избирало Ф.А. Лизогуба представителем Полтавского земства для участия во Всероссийских земских съездах. Он возглавлял 6 делегации Полтавского земства на многочисленных земских выставках и общегосударственных мероприятиях [10, с. 28, 49]. К полномочиям председателя губернской земской управы относилось формирование персонального состава земских делегаций. Но для того, чтобы снять с себя возможные обвинения в злоупотреблении властью, в 1904 г. Ф.А. Лизогуб предложил собранию создать комиссию для формирования состава делегаций [10, с. 73].

Ф.А. Лизогуб поддерживал проведение столыпинских реформ, целью которых было развитие рыночных отношений в аграрной отрасли, от чего в значительной степени зависело развитие земского самоуправления в Полтавской губернии. Он входил в состав губернской землеустроительной комиссии, которая начала свою деятельность в 1907 г. На нее возлагалась задача проведения землеустроительных работ с целью создания единоличных крестьянских (фермерских) хозяйств и отвод земель для переселенцев. В том же году собрание делегировало Ф.А. Лизогуба в состав Совета по делам местного хозяйства при МВД для подготовки законопроектов, вносимых в Государственную Думу [10, с. 51–52].

В начале XX в. в Полтавской губернии чрезвычайно остро стояла проблема нехватки сельскохозяйственных угодий у крестьян. Правительство и земства считали, что эту проблему возможно решить с помощью переселения крестьян на малообжитые земли

Сибири и Дальнего Востока. В 1908 г. по инициативе четырех губернских земств было создано Областную земскую переселенческую организацию. Премьер-министр П.А. Столыпин во время беседы с Ф.А. Лизогубом поддержал создание переселенческой организации, которая создавалась для координации деятельности нескольких губернских земств в вопросах крестьянской миграции. Руководящие органы переселенческой организации (съезд и бюро) действовали при Полтавском губернском земстве. Ф.А. Лизогуб выполнял обязанности председателя съезда.

В конце XIX в. получило развитие земское либерально-демократическое движение – легальная оппозиция царскому самодержавию, представители которого требовали от правительства проведения демократических реформ. В Полтавском земстве особым образом проявила себя украинская национальная составляющая этого движения. Безусловно, Ф.А. Лизогуба нельзя причислять к активным участникам земского либерально-демократического движения. Однако не вызывает сомнений то, что он как член партии октябристов поддерживал проведение демократических преобразований в России, способствовал развитию украинского языка и национальной культуры. Проукраинскую позицию Ф.А. Лизогуб продемонстрировал во время строительства дома Полтавского губернского земства. Он был одним из инициаторов сооружения памятника И.П. Котляревскому в Полтаве и финансировал издание его произведений, содействовал созданию земского музея и развитию художественно-промышленной школы имени Н.В. Гоголя в Миргороде, поддерживал сбор средств на строительство памятника Т.Г. Шевченко в Полтаве [13, с. 142].

Исследователи, публиковавшие биографию Ф.А. Лизогуба, отмечают, что с должности председателя Полтавской губернской земской управы он был уволен в 1915 г. [14, с. 475]. В действительности же в январе 1916 г. Ф.А. Лизогуб принимал участие в качестве председателя управы в работе 51 очередной земской сессии. Земское собрание 26 января 1916 г. утвердило отчет Ф.А. Лизогуба о работе управы в предыдущем году [15,



с. 72]. С должности председателя губернской управы Полтавское земство освободило Ф.А. Лизогуба во время внеочередной сессии 24 мая 1916 г. Председатель земского собрания Н.И. Герценвиц в своем выступлении отметил, что благодаря самоотверженному труду Ф.А. Лизогуба Полтавское земство стало одним из наиболее успешных земств России. На том же заседании земское собрание избрало председателем управы С.С. Иваненко [16, с. 5–11].

Современники характеризовали Ф.А. Лизогуба честным человеком, чрезвычайно трудоспособным, требовательным к себе и сослуживцам, чем он заслужил почет и уважение окружающих [13, с. 142]. Будучи материально обеспеченным, он полностью отдавался земскому делу. В период с 1901 по 1911 гг. Ф.А. Лизогуб находился в отпуске только один раз [1, с. 183].

Выводы. Благодаря деятельности Ф.А. Лизогуба в должности председателя Полтавской губернской земской управы состоялось организационное усовершенствование работы управы, учреждено или реорганизовано отдельные подразделения управы, что способствовало повышению уровня эффективности ее работы. Взвешенная позиция Ф.А. Лизогуба обеспечила конструктивное сотрудничество между собранием и управой, между земством и административными органами. Ф.А. Лизогуб поддерживал необходимость демократической реформы государственного строя России, способствовал развитию украинской национальной культуры, заботился о социальной защите земских служащих. Таких значительных результатов в земской и общественно-политической деятельности Ф.А. Лизогуб смог достичь благодаря высоким моральным качествам, патриотизму, бескорыстности, практическому опыту и профессионализму, умению работы в единой команде, организационным способностям.

Список использованной литературы:

1. Коротенко В.В. *Формулярний список про службу Федора Лизогуба (за документами Державного архіву Полтавської області) / В.В. Коротенко // Архіви України. – 2011. – № 6 (276) . – С. 179–183.*
2. Павловский И.Ф. *Полтавцы иерархи, государственные и общественные деятели и благотворители / И.Ф. Павловский. – Полтава : Тов-во «Печат. дома», 1914. – 294 с.*
3. *Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. // Полное Собрание законов Российской империи с 1649 года (далее – ПСЗ). – СПб., 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – Т. XXXIX. – № 40457. – С. 1–14.*
4. *Журналы Городнянских очередного и чрезвычайного уездных земских собраний XXXIV-й сессии 1898 года. – Гомель : Типо-литограф. Ш.А. Фридманда, 1899. – 456 с.*
5. *Лохвицкое уездное земство. Журналы земского собрания XXXVII очередного созыва 1901 г.– Лохвица : Тип. бр. Э. и Н. Дельберг, 1901. – 164 с.*
6. *Журналы Лохвицкого очередного земского собрания 43 созыва 1907 г. – Лохвица : Тип. бр. Э. и Н. Дельберг, 1908. – 98 с.*
7. *Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // ПСЗ. – СПб., 1893. – Собр. 3. – Отд. 1. – Т. X. – № 6927. – С. 493–511.*
8. *Журналы Полтавского губернского земского собрания 37 очередного созыва 1901 г. – Полтава : Типо-литограф. Л. Фришберга, 1901. – Розд. паг.*
9. *Журналы Полтавского губернского земского собрания 49 очередного созыва 1913 г. – Полтава : Типо-литограф. И. Л. Фришберга, 1914. – Розд. паг.*
10. *Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства с 1904 по 1912 гг. – Полтава : Типо-Литограф. И. Фришберга, 1915. – 795 с.*
11. *Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за три трехлетия (с 1895 по 1906 г.). – Полтава : Типо-Литограф. И. Фришберга, 1906. – Вып. 1. – Т. 3. – 583 с.*
12. *Веселовский Б. История земства за 40 лет / Б.Б. Веселовский. – СПб. : Изд-во О. Н. Поповой, 1911. – Т. 3. – 708 с.*
13. *Полтавщина : влада на історичних паралелях / Л.Л. Бабенко, О.А. Білоусько, О.П. Єрмак та ін. – Полтава : АСМІ, 2012. – 400 с.*
14. *Мироненко О.М. Лизогуб Ф.А. / О.М. Мироненко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. Ю.С. Шемшученко. – К., 2001– . – Т. 3. – К–М. – 2001. – С. 475.*
15. *Журналы Полтавского губернского земского собрания 51 очередного созыва 1915 г. – Полтава : Типо-литограф. И.Л. Фришберга, 1916. – Розд. паг.*
16. *Журнал чрезвычайного Полтавского губернского земского собрания 24 мая 1916 г. – Полтава : Типо-литограф. И.Л. Фришберга, 1916. – 21 с.*