

УДК 340.15

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.01.1.7>

ДІЯЛЬНІСТЬ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ДОБИ СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Козаченко А.І.,

*доктор юридичних наук, доцент,**завідувач кафедри теоретико-правових дисциплін,**Полтавський юридичний інститут**Національного юридичного університету**імені Ярослава Мудрого*

ORCID: 0000-0002-4568-7964

Козаченко А.І. Діяльність земського самоврядування за доби становлення Української Центральної Ради.

У статті розкрито діяльність Української Центральної Ради, що мала за мету залучити земське самоврядування до процесу розбудови української державності. Як суспільно-політичне об'єднання, Центральна Рада виникла 3 березня 1917 року в результаті Лютневої революції в Росії. У той час, в умовах Першої світової війни, спостерігався занепад земського господарства, збільшення обсягу несплачених земських податків, зменшення земських доходів та одночасне збільшення витрат. Як наслідок, стався фінансовий крах земств. З огляду на це, вони втратили довіру та підтримку населення. Тому однією з найважливіших реформ Тимчасового уряду Росії мала стати реформа земського самоврядування, яка отримала підтримку Центральної Ради. На думку очільників Центральної Ради, реформа мала забезпечити українізацію, демократизацію та модернізацію земств, створення на їхній основі таких місцевих органів влади, на які Центральна Рада спиралася б у своїй регіональній політиці. В результаті реформ та налагодження співпраці між Центральною Радою та земствами вони мали перетворитися на справжні місцеві органи влади та скласти основу української державності.

Навесні 1917 року земства висловили свою підтримку Центральній Раді. Вони розпочали українізацію власних установ, проводили активну громадсько-політичну та освітню діяльність, спрямовану на підтримку державотворчої діяльності Центральної Ради, поширення ідей української державності та проведення демократичних реформ. Земства сприяли створенню громадсько-політичного товариства «Просвіта». Однак у липні 1917 року Центральна Рада розпочала підготовку до запровадження нової системи місцевого самоврядування.

Згідно із законодавством Тимчасового уряду, у вересні 1917 року відбулися демократичні вибори гласних до губернських, повітових та волосних земств. Внаслідок виборів відбувся процес демократизації та українізації земств. Після виборів не дворяни, як раніше, а селяни становили понад 60% складу земств. Новообрані земства повністю підтримували політику Центральної Ради. Однак процес дистанціювання між Центральною Радою та земствами продовжився і після земських демократичних виборів. Таке суперечливе ставлення Центральної Ради до земського самоврядування було зумовлене двома основними факторами. З одного боку, земства активно підтримували національно-державний творчий процес, що спонукало Центральну Раду до співпраці з ними. Однак під час Першої світової війни спостерігався занепад земського господарства, земства втрачали довіру та підтримку населення. Тож, з іншого боку, співпраця із земським самоврядуванням дискредитувала Центральну Раду.

Ключові слова: Українська Центральна Рада, Генеральний секретаріат, земське самоврядування, земські вибори, демократична реформа, українізація.

Kozachenko A.I. Activities of zemstvo self-government during the formation of the Ukrainian Central Council.

The article reveals the activities of the Ukrainian Central Rada, which aimed to involve zemstvo self-government in the process of building Ukrainian statehood. As a social and political association, the Central Council emerged on March 3, 1917 as a result of the February Revolution in Russia. At that time, under the conditions of the First World War, there was a decline in zemstvo economy, increase in an amount of unpaid zemstvo taxes, decrease in a volume of zemstvo income and concurrently increase in spendings. As a consequence, there was a financial failure of zemstvos. Taking this into consideration, they lost public trust and support. Therefore, one of the most important reforms of the Provisional Government of Russia was to be a reform of zemstvo self-government that received a full support of the

Central Council. According to the leaders of the Central Council, the reform would provide ukrainization, democratization and modernization of zemstvos, establishing such local authorities on their basis which the Central Council would rest upon in its regional policy. As a result of the reforms and establishing cooperation between the Central Council and zemstvos, they had to be transformed into genuine local authorities and form the foundation of the Ukrainian statehood.

In the spring of 1917, zemstvos expressed their support for the Central Council. They started ukrainization of their own institutions, conducted active social, political and educational activities which were aimed at supporting nation creative activities of the Central Council, spreading the ideas of the Ukrainian statehood and carrying out democratic reforms. Zemstvos promoted in the making of the social and political association "Prosvita" (Enlightenment). However, in July 1917, the Central Council started preparations for introduction of a new system of local self-government.

According to legislation of the Provisional Government, in September 1917, democratic elections for councilors of provincial, county and township zemstvos were held. As a consequence of the elections, the process of democratization and ukrainization of zemstvos took place. Not nobles but peasants constituted more than 60% of zemstvo composition. The newly elected zemstvos fully supported the policy of the Central Council. However, the distancing process between the Central Council and zemstvos continued to develop after the democratic elections to zemstvos. This contradictory attitude of the Central Council to zemstvo self-government was due to two main factors. On the one hand, zemstvos actively supported the national state creative process that prompted the Central Council to cooperate with them. However, during the First World War, there was a decline in zemstvo economy, zemstvos lost public trust and support. So, on the other hand, cooperation with zemstvo self-government discredited the Central Council.

Key words: Ukrainian Central Council, General Secretariat, zemstvo self-government, zemstvo elections, democratic reform, ukrainization.

Постановка проблеми. Реформа місцевого самоврядування, що є складовою частиною децентралізації влади в Україні, як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади, тривалий час перебуває у полі зору вітчизняної науки. Діяльність Української Центральної Ради (далі – УЦР) спонукає до осмислення історичного досвіду державного будівництва періоду визвольних змагань 1917-1921 рр., що супроводжувався процесом децентралізації влади. Дослідження характеру взаємовідносин між УЦР і земським самоврядуванням дає можливість краще зрозуміти традиції і національні особливості стосунків між вищими органами влади і місцевим самоврядуванням та врахувати набутий історичний досвід за умов військової агресії Росії проти України.

Мета дослідження – на прикладі Полтавського земства встановити характер взаємовідносин між УЦР і земським самоврядуванням у період з березня по жовтень 1917 р. та причини суперечливого ставлення УЦР до земського самоврядування.

Стан опрацювання проблематики. Проблема характеру взаємовідносин між УЦР і земським самоврядуванням залишається недостатньо вивченою, адже такі дослідження в Україні стали можливими лише у пострадянський період. До зазначеної проблеми зверталися Верстюк В.Ф., Верховцева І.Г., Гвоздик В.С., Єрмолаєв В.М., Зогаль С.О., Копиленко О.Л., Матвієнко Т.О., Мироненко О.М., Ревергук В.Я.

Виклад основного матеріалу. На початку Української революції навесні 1917 р. у політичних партій та громадських організацій не існувало єдності щодо запровадження в Україні нової системи місцевого самоврядування. Так, зокрема, серед лідерів УЦР виникла дискусія стосовно того, підтримувати реформовані Тимчасовим урядом Росії земства, чи запровадити власну систему місцевого самоврядування. Провідні політичні партії, котрі мали найчисельніші фракції у складі УЦР (Спілка українських автономістів-федералістів, Українська соціал-демократична партія, Українська радикально-демократична партія, Українська партія соціалістів-революціонерів), не змогли підготувати програму запровадження нової системи місцевого самоврядування. Їх ідеї співпадали лише у тому, що система місцевого самоврядування повинна ґрунтуватися на національних демократичних принципах.

Навесні 1917 р. земське самоврядування зазнало системних кризових явищ. За умов Першої світової війни набув подальшого розвитку процес одержавлення земств. Головною метою їх діяльності стало виконання військових замовлень уряду, а не забезпечення розвитку місцевих громад. Упродовж трьох років війни відбувався занепад земського господарства, збільшувалися суми несплачених земських податків, скорочувалися обсяги земських прибутків і одночасно зростали видатки. Як наслідок, відбулося фінансове банкрутство земств. Вони втратили довіру і підтримку населення. Тому однією із найважливіших реформ Тимчасового уряду повинна була стати реформа земського самоврядування, що отримало підтримку УЦР.

Голова УЦР М.С. Грушевський вважав, що шляхом розширення повноважень самоврядування, Україна може здобути статус автономії у складі демократичної Росії. Тому УЦР ставила перед собою за мету проведення земської реформи: «організацію на нових підставах органів міської і земської самоуправи» [1, с. 84]. Реформа мала б забезпечити українізацію, демократизацію і модернізацію земств, створення на їх основі таких органів місцевого самоврядування, на які у своїй регіональній політиці могла б спиратися УЦР. Як вважали очільники УЦР в результаті реформ і налагодження взаємодії між УЦР і земствами, вони трансформуються у справжні органи місцевого самоврядування і утворюють фундамент української державності.

Українські земства заявили про підтримку УЦР до проведення демократичних виборів, ще тоді, коли за своїм складом вони залишалися переважно дворянськими. Так у квітні 1917 р. відповідні постанови ухвалили Лубенські та Миргородські повітові земські збори [2, с. 29, 31]. У травні Полтавські повітові земські збори надіслали телеграму УЦР, у якій визнавали її «єдиним правомочним органом українського народу» і заявляли їй про свою підтримку [3, с. 8]. 11 червня 1917 р. Лубенські земські збори визнали УЦР «вищою громадською установою на Україні» [2, с. 29].

Згідно рекомендації УЦР у травні-червні 1917 р. земства розпочали українізацію власних установ і, зокрема, земських шкіл. Так, Лубенське повітове земство на курси української мови для вчителів і телефоністок виділило 15 тис. крб. [2, с. 18]. На відміну від інших губернських земств, Полтавське земство де абсолютна більшість вільно володіла українською мовою, особливих проблем з проведенням українізації не виникало. Натомість у Харківському повітовому земстві, яке у квітні 1917 р. підтримало проведення українізації шкіл, з 300 земських учителів українською мовою володіли лише 10 [4, с. 103].

Про підтримку земствами національної державотворчої політики УЦР свідчить представництво земських гласних у її складі. Так, від Полтавського земства до складу УЦР було обрано М.Д. Токаревського, П.І.Чижевського, В.М. Шемета, О.П. Янка, М.К. Кияницю, який входив до складу комісії УЦР з розробки проєкту Конституції України, Я.М. Стенька – члена делегації УЦР на переговорах з Тимчасовим урядом Росії [5, с. 372, 404-418].

Першим Універсалом УЦР задекларувала право України на автономію у складі демократичної Росії та закликала органи місцевого самоврядування «мати найтісніші організаційні зносини з Центральною Радою» [6, с. 103]. Полтавське земство вітало прийняття Універсалу. З цієї нагоди 22 червня 1917 р. губернські земські збори під вигуки «Слава!» прийняли відозву до УЦР [7, с. 6]. Ухвалена земськими зборами резолюція зазначала, що земство виконуватиме постанови Тимчасового уряду за умови погодження їх з УЦР. Збори підтримали задекларовану УЦР автономію України і висловили надію на порозуміння між Тимчасовим урядом і УЦР з цього питання. Земство протестувало проти заяв окремих російських політичних партій з приводу того, що УЦР ніби має намір відділити Україну від Росії. Губернське земство асигнувало УЦР 200 тис. крб. [7, с. 12-13]. Водночас від Тимчасового уряду Генеральний секретаріат отримав лише 300 тис. крб. [6, с. 373]. Підтримку УЦР у зв'язку з прийняттям Універсалу висловили Полтавські повітові земські збори і асигнували їй 13 тис. крб. [3, с. 1-4]. Проте Перший Універсал, як політико-правовий акт, що не мав юридичної сили, не врегульовував відносини між УЦР та земствами. З огляду на це, Полтавське земство звернулося до УЦР з проханням надати «докладні інструкції» щодо реалізації Універсалу [7, с. 18].

Не отримавши інструкцій від УЦР, Полтавська губернська земська управа 7 липня 1917 р. запровадила примусову оренду землі у великих землевласників, встановила фіксовані ціни на землю за її оренду, заборонила суборенду землі, підвищила мінімальну заробітну плату найманим працівникам [2, с. 37-38]. Такі дії земства є прикладом практичного підходу місцевого самоврядування до питання вирішення соціально-економічних проблем регіону.

У червні 1917 р. представники від селян у повітових земських зборах порушували питання про необхідність зміни назви земств. Лубенські земські збори прийняли постанову про перейменування їх у повітову раду селянських депутатів, а волосних земських зборів – у волосну раду селянських депутатів [2, с. 33]. Тому 20 липня 1917 р. на засіданні Малої Ради УЦР було розглянуто питання про необхідність проведення реформи земського самоврядування та зміни назви земства, до якої вороже ставилося селянство. Офіційно УЦР не ухвалювала рішення про зміну назви земств, але вперше повітові й волосні земські збори назвала Народними радами.

Влітку 1917 р. земства проводили активну громадсько-політичну та просвітницьку діяльність, що мала за мету підтримку державотворчої діяльності УЦР, поширення ідей української державності та проведення демократичних перетворень. Земство сприяло становленню громадсько-політичного об'єднання «Просвіта», фінансувало видання газети «Просвіта», що мала виходити українською мовою двічі на тиждень. Миргородська повітова управа у доповіді земським зборам від 10 липня 1917 р. наголошувала на тому, що така газета необхідна для інформування населення про найважливіші політичні події і, зокрема, про висування кандидатів до Всеросійських установчих

зборів [8, арк. 4-4зв]. 31 липня 1917 р. Миргородська повітова управа надала звіт земським зборам про діяльність бюро «Просвіти» та про проведення з'їзду, під час якого було визначено такі напрямки просвітницької діяльності: національна свідомість, державний лад та автономія України, програми політичних партій, вибори до Всеросійських установчих зборів та історія українського революційного руху [9, арк. 21-22].

Проте, не зважаючи на підтримку земством процесу національного державотворення, у липні 1917 р. УЦР розпочала підготовку до запровадження нової системи місцевого самоврядування. Так, відозва Генерального секретаріату від 27 липня 1917 р. проголосила, що реформа земського самоврядування відбудеться завдяки виборам: «замість старого цензового земства заводиться справжнє народоправство, і зараз скрізь, по всій Україні, мають відбутися вибори гласних до волосних та повітових народних рад, котрі потім оберуть з себе волосні та повітові народні управи, до яких від земства перейдуть усі діла та майно» [5, с. 206].

У вересні 1917 р. згідно законодавства Тимчасового уряду відбулися демократичні вибори гласних до губернських, повітових і волосних земств. УЦР закликала населення України взяти активну участь у виборах органів місцевого самоврядування – реформованих земств, а також доручила «урядовцям та інституціям ужити всіх заходів, аби допомогти тим установам, яким доручено керувати технікою виборів, провести цю справу якнайкраще» [6, с. 183-184]. Але УЦР не мала фінансових та адміністративних можливостей впливати на земську виборчу кампанію. Тому, як стверджує С.О. Зогаль, УЦР фактично «проігнорувала хід проведення земських виборів» [10, с. 264]. В результаті виборів відбувся процес демократизації та українізації земств. Із дворянського за своїм складом земство більше ніж на 60% перетворилося на селянське.

Новообрані земства повністю підтримували національну державотворчу політику УЦР. Земства рішуче засудили спробу державного перевороту генерала Л.Г. Корнілова, що мала за мету відновлення імперії та придушення національно-визвольного руху. Так, зокрема, у резолюції Полтавських повітових земських зборів від 1 жовтня 1917 р. говорилося: «виступ генерала Корнілова і його прибічників є наслідком політики Тимчасового уряду, який не веде рішучої боротьби проти заходів контрреволюційних груп, які намагаються повернути здобутки революції і установити старий самодержавний лад» [11, с. 594]. 16 жовтня Полтавське повітове земство заявило про свою підтримку діяльності УЦР, що мала за мету створення української автономії у складі демократичної Росії. Як повідомляла газета «Полтавський день» у залі засідань гласні вивісили синьо-жовтий український прапор [12]. Однак процес дистанціювання УЦР від земств продовжувався і після демократичних земських виборів. 18 жовтня 1917 р. Генеральний секретаріат запропонував Секретарству внутрішніх справ «виробити законопроект про заміну старого земства народними радами й управами» [5, с. 353].

Висновки. Таким чином, у період становлення УЦР як національного парламенту з березня по жовтень 1917 р. рада декларувала свою підтримку українських земств, визнавала їх повноправними органами місцевого самоврядування, намагалася залучити їх до процесу розбудови української держави. Водночас УЦР змушена була порушити питання про необхідність ліквідації земств та запровадження принципово нової системи місцевого самоврядування, яке б відмовилося від імперських традицій і спиралося на національну правову традицію. Таке суперечливе ставлення УЦР до земського самоврядування зумовлювалося двома факторами. З одного боку, земства активно підтримували національний державотворчий процес, що спонукало УЦР до співпраці з ним. Але у період Першої світової війни відбувався занепад земського господарства, земства втратили довіру і підтримку переважної частини населення і, зокрема, селянства. А отже, з іншого боку, співпраця із земством, діяльність якого врегульовувалася російським законодавством, дискредитувала УЦР.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Копиленко О.Л. «Сто днів» Центральної Ради. Київ : «Україна», 1992. 204 с.
2. Ревагук В. Полтавщина в добу Української революції 1917–1920 рр. Полтава: АСМІ, 2002. 188 с.
3. Постановлення надзвичайних земських зборів 11 березня та 23-25 травня 1917 р. Полтавське повітове земство. Полтава: Друк. Д. Підземського, 1917. 28 с.
4. Гвоздик В.С. Земства України в умовах революційних потрясінь 1917 року. *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*. 2010. Вип. ХХІХ. С. 98–105.
5. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2-х т. Т. 2. (10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р.). Ред. кол. В.А. Смолій, В.Ф. Верстюк та ін. Київ: Наук. думка, 1996. 421 с.
6. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2-х т. Т. 1. (4 березня – 9 грудня 1917 р.). Ред. кол. В.А. Смолій, В.Ф. Верстюк та ін. Київ: Наук. думка, 1996. 587 с.

7. Журнали позачергового Полтавського губерніяльного земського зібрання 22-23 червня 1917 р. Полтава: Друк. І.Л. Фрішберга, 1917. 28 с.
8. Доклад № 3 Миргородської повітової земської управи про видання земської газети «Просвіта». *Державний архів Полтавської області (далі – ДАПО)*, ф. 610, оп. 1, спр. 3, арк. 4-4 зв.
9. Доклад № 16 Миргородської повітової земської управи про діяльність Бюро Проствіти від 20.08.1917 р. *ДАПО*, ф. 610, оп. 1, спр. 3, арк. 21-22зв.
10. Зогаль С. Земські вибори на Полтавщині (серпень-вересень 1917 р.). *Полтавський краєзнавчий музей. Маловідомі сторінки історії, музеєзнавство, охорона пам'яток* : зб. наук. статей. Редкол. Ю.В. Волошин, В. Д. Годзенко та ін. Вип. IV. Кн. 1. Полтава, 2008. С. 251–265.
11. Полтавські повітові земські збори. *Хуторянин*. 1917. 1 жовт. № 29-30. С. 590–597.
12. Уїзне земське зібрання. *Полтавський день*. 1917. 17 жовт.

Дата першого надходження рукопису до видання: 10.01.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 26.01.2026
Дата публікації: 2.02.2026

© Козаченко А.І., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0