



цього обмеження вирішили звільнити китайців від необхідності отримувати російські паспорти, які замінялися особливими свідоцтвами на в'їзд до Росії, що видавало консульство. Перед відправленням ці документи вилучалися, а натомість старості групи видавалося одне прохідне свідоцтво, де бралася на облік вся партія робітників, із зазначенням місця роботи [7, 601–602]. Одночасно старостам видавалися квитки у зворотному напрямі, покликані забезпечити можливість повернення китайців назад, після завершення роботи.

На території України китайські робітники широко застосовувалися у вугільній промисловості та в інженерно-будівельних військах прифронтової смуги Південно-Західного та Румунського фронтів. За підрахунками М. Карпенка, у період ведення активних воєнних дій, протягом Першої світової війни, на ґрунті домовленостей урядів Росії та Китаю, на російські підприємства виїхали до 300 тис. китайських громадян [11, 15]. Зауважимо, що встановити точну кількість працівників «жовтої раси» в Україні практично неможливо, через названі вище особливості їхньої реєстрації у символічній документації.

Перешкодою залучення китайців до роботи на підприємства були й умови праці, що за угодами мали бути сприятливими, але в дійсності виявлялися набагато гіршими, особливо в інженерно-будівельних військах та на лісопереробних підприємствах, що зумовлювало протести вже в 1916–1917 рр. З початком Лютневої революції, становище китайських робітників суттєво не поліпшилося. М. Карпенко вказує, що в 1917–1921 рр. на території України 21 тис. китайців взяла участь у бойових діях на боці червоноармійських частин [11, 18]. На думку історика, однією з найбільш розповсюджених причин вступу китайців до військових формувань більшовиків були труднощі у справі повернення на батьківщину. Однак з цим судженням можна не погодитися, оскільки більшість із них повернулася на батьківщину, за наявності проїзних документів, своєчасно забезпечених російською стороною. Вірогідно, залишилися ті, хто, маючи авантюристичний склад характеру, віддавали перевагу збройному забезпеченню, бодай мінімуму життєвих благ, у складі більшовицьких загонів, не маючи перспектив підвищити свій соціальний статус на батьківщині.

Таким чином, в результаті кризи на ринку робочої сили, з метою вирішення проблеми нестачі трудових ресурсів та через численні прохання підприємців, в уряді Російської імперії виник проект використання праці китайського та корейського населення. Урядові постанови створювали певні умови для використання праці «жовтої раси» як нового елемента робочої сили та як альтернативу місцевому робітничому прошарку. Однак низький рівень кваліфікації, мізерна платня, труднощі з наймом, віддаленість від батьківщини, незнання мови призвели до повернення більшості китайців і корейців на батьківщину.

1. Попов Н.А. Они с нами сражались за власть Советов. Китайские добровольцы на фронтах гражданской войны в России (1918–1922). – Л., 1959.
2. Лаппо Д.Д., Мельчин А.И. Страницы великой дружбы. Участие китайских добровольцев на фронтах гражданской войны в Советской России (1918–1922). – М., 1959.
3. Карпенко Н.М. Участие мигрантов из Китая в красногвардейских формированиях на территории Донбасса (1917–1918 гг.) // *Всесвітня історія та актуальні проблеми міжнародних відносин: статті і матеріали*. – Луганськ, 2007. – Вип. 3.
4. Карпенко Н. Миграция китайских граждан на территорию Российской империи накануне и в период Первой

мировой войны и условия их труда на предприятиях // *Дні науки історичного факультету – 2007: Мат. Міжн. наук. конф.* – К., 2007. – Вип. 1.

5. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (далі – ЦДІАК України), ф. 2161, оп. 1, спр. 20.
6. ЦДІАК України, ф. 2161, оп. 3, спр. 8.
7. *Особые журналы Совета министров Российской империи. 1916 год.* – М., 2008.
8. Наранович А. О китайских рабочих // *Горно-заводское дело.* – 1917. – 31 января.
9. ЦДІАК України, ф. 896, оп. 1, спр. 1.
10. К применению труда китайских рабочих // *Горно-заводское дело.* – 1917. – 16 февраля.
11. Карпенко М.М. *Участь китайців у революційних подіях на території України (1917–1922 рр.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук.* – К., 2008.

Synayvaska L.I. Using of the eastern workers labor in the heavy industry of Ukraine during the First world war. In the article are revealed the causes of the eastern workers appearance in the mining companies in order to solve the problem of the manpower shortening. Are described the conditions of the «yellow race» representatives employment in the heavy industry of Ukraine during the I World War. **Key words:** heavy industry, workers, Chinese, First World War

О. М. Потапов

ЗАКОНОДАВЧІ ЗМІНИ У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ЧАСІВ ТИМЧАСОВОГО УРЯДУ

У статті розглядаються основні законодавчі зміни в муніципальній сфері, які відбулись 1917 р., аналізується їх вплив на розвиток місцевих органів самоуправління.

Ключові слова: тимчасовий уряд, місцеве самоуправління, виборчий процес, суспільне управління міст

Історія розвитку міського самоуправління на теренах Української держави викликає незмінний інтерес у вітчизняних наукових колах. У цьому відношенні особливе значення мають події 1917–1918 рр., коли було здійснено ряд радикальних спроб перетворення системи міського самоуправління, які відображали ідеологічну та політичну специфіку влади, що постійно змінювалась. Вивчення цього історичного досвіду особливо актуальне, зважаючи на перманентне реформування, яке відбувається сьогодні у сфері місцевого самоуправління.

Зміни, які відбувались у правовому становищі органів місцевого самоврядування за часів Тимчасового уряду ще й досі вивчені недостатньо, хоча окремі напрацювання вже існують. Так, вивченням та аналізом правового становища органів міського самоуправління на початку ХХ ст. займався О. Головка [1]. Він, простежуючи еволюцію розвитку органів міського самоврядування, на прикладі м. Харкова, протягом 1893–1917 рр., окрему увагу приділяв і реформаторській діяльності Тимчасового уряду. Наслідки введення останнім нового муніципального виборчого закону для органів місцевого самоврядування Харківщини досліджував Д. Підлісний [2]. Питання політичної боротьби на перших демократичних виборах до органів міського самоуправління, діяльність партій під час підготовки і проведення міських виборів, співвідношення впливів партій у різних регіонах України, за результатами виборів, стали предметом дисертації В. Бойка [3]. Окремої уваги заслуговує робота полтавської дослідниці Т. Харченко [4], яка проаналізувала розвиток взаємовідносин між органами місцевого самоврядування, сформованими на підставі законодавства Тимчасового уряду, та адміністрацією Гетьманської держави П. Скоропадсь-



кого. Крім вітчизняних науковців, дослідженням цієї проблеми займалися російські вчені, зокрема О. Даліна [5], Л. Писарькова [6], А. Мамаєв А.В. [7] та ін.

В кінці XIX – на початку XX ст. муніципальному управлінню ставало дедалі важче розвиватись у межах, які були визначені для нього владою. На думку російського науковця А. Мамаєва, це насамперед виявлялось у невідповідності муніципального виборчого права, ступені залежності міського управління від коронної влади, рівня та темпів розвитку міського господарства і наявних фінансових можливостей муніципалітетів суспільним очікуванням [7, 88–89].

Найбільш важливими законодавчими актами з питань діяльності міських самоуправлінь, прийнятих Тимчасовим урядом у 1917 р., були Постанова «Про проведення виборів гласних міських дум» з Додатком «Тимчасові правила щодо проведення виборів гласних міських дум» [8] від 14 квітня 1917 р. та Постанова «Про зміну діючого Статуту про суспільне управління міст» [9] від 9 червня 1917 р. Документи визначали засади побудови та систему органів міського самоврядування, сферу їх компетенції, врешті-решт, саме вони утворили модель взаємовідносин між центром та периферією але, на жаль, заклали й фундамент перманентної проблеми Української революції – організації дієвих органів міського самоуправління. Проте, це все виявилось значно пізніше, а тоді, навесні 1917 р., ці документи сприймалися як величезне досягнення Лютневої революції, вияв демократизації суспільного життя.

Постанова «Про проведення виборів гласних міських дум» від 14 квітня 1917 р. визначала правила здійснення виборів гласних міських дум. Перш за все, законом встановлювалось коло осіб, які володіли активним виборчим правом, тобто, мали можливість брати участь у виборах гласних до міських дум. Ним користувались громадяни обох статей всіх національностей і віросповідань, які досягли на момент складання виборчих списків 20 років, проживали в цьому місті або мали в ньому житло, чи перебували на службі, врешті, якщо в них були інші, пов'язані з містом, справи (ст.3). Військовослужбовці допускались до виборів на загальних засадах. Власне саме допущення останніх до виборів було великою помилкою Тимчасового уряду. Він не врахував міграційні аспекти, пов'язані з військово-службовцями, відсутності у більшості з них постійного зв'язку з територією, на якій вони реалізовували своє виборче право.

Встановлювався також перелік осіб, які не могли брати участь у виборах: 1) вищі представники адміністративної влади, їх заступники та помічники; 2) особи, що перебували на службі в міліції; 3) ченці; 4) особи, визнані у встановленому законом порядку божевільними та глухоніми. Також позбавлялись права брати участь у виборах особи, засуджені судом до покарання за корисливі злочини та злочини проти виборчого права, поки не пройде 3 роки, з часу відбуття покарання.

Пасивним виборчим правом, тобто, можливістю бути обраними, володіли не тільки носії активного виборчого права, але й інші особи, які хоч і не проживали в місті, не мали з ним безпосередніх зв'язків, але відповідали іншим вищезазначеним вимогам.

Таким чином, новий виборчий закон істотно розширив, порівняно з попередньо діючим Міським положенням від 1892 р., коло суб'єктів, задіяних у виборчому процесі. Такі зміни були необхідні та зумовлені часом, адже, як зазначає О. Головка, «такого обмеження у виборчих правах мешканців міст не знала жодна з тогочасних європейських країн» [1, 29]. Фактично квітнева постанова, вперше на законодавчому рівні, закріпи-

ла проведення виборів до органів міського самоврядування за так званою чотиризначною формулою: на основі загальною, рівного, прямого і таємного голосування.

Російська дослідниця Л. Писарькова в цьому контексті наголошує, що, завдяки закону від 15 квітня 1917 р., Росія здійснила різкий стрибок і не лише наздогнала, але й у багатьох аспектах випередила чимало країн Європи. Так, на той час загальне виборче право було введено лише в Англії, Франції, Швейцарії, Бельгії, Норвегії, Іспанії, Португалії, Болгарії, США й Австрії. Проте, не в усіх цих країнах жінки володіли активним виборчим правом. Віковий ценз для європейського виборця коливався від 20 (у Швейцарії) – до 30 років (у Данії); у більшості країн виборцями ставали у віці 23–25 років [6, 145].

Постанова «Про зміну діючого Статуту про суспільне управління міст» [9] від 9 червня 1917 р. регулювала структуру, основні напрями діяльності та компетенцію органів місцевого самоврядування. Ст. 21 Постанови встановлювала, що систему місцевого самоврядування складають міська дума та міська управа. Перша була розпорядчим органом влади та складалася з гласних, яких мали обрати до 1 січня 1919 р. Їхня кількість визначалась додатком до Тимчасових правил. Оскільки вибори до міської думи мали проводитись за пропорційною системою, то, в разі вибуття гласного або відмови його від свого звання, він мав замінитися черговим кандидатом, за відповідним списком кандидатів у гласні.

Ст. 120 визначала, що міський голова, його товариші, помічник голови та члени управи, які до заняття цих посад не були гласними, мали право брати участь у засіданнях міської думи на правах гласних. Винятком були справи що стосувались їх діяльності: встановлення утримання за займаною посадою та наслідками ревізії звітів управи. На засідання міських дум, в разі потреби, могли бути запрошені компетентні особи, які не належали до складу гласних. Проте, останні не мали процесуальних прав, а, насамперед, надавали пояснення з фахових питань.

Особливу увагу уряд звертав на організацію засідань міських дум. Встановлювалось, що вони мали відбуватись за ініціативою губернського комісара (представник адміністративної влади на місцях, за часів Української Держави; їх замінять губернські старости), голови чи гласних, членів управи, на прохання та скарги приватних осіб. Кількість засідань не обмежувалась законодавством, проте, вимагалось встановлення чергових засідань на рік вперед, у кількості не менше 12. Передбачалась також можливість позачергового скликання засідання думи. Таке засідання могло бути призначене головою Думи на його розсуд, а також за пропозицією губернського комісара, за постановою самої Думи, за заявою міського голови, на вимогу ревізійної комісії, та за письмовою заявою, не менш як третини, гласних. З пропозиціями, заявами та вимогами щодо призначення позачергового скликання Думи слід було звертатись до голови Думи, який мав у семиденний термін призначити таке засідання.

Виконавчим органом місцевого самоврядування була управа. Це був колегіальний орган, під головуванням міського голови, який складався з товаришів голови та членів управи. До складу управи мали входити не менше, ніж 2 члени, в разі необхідності, міська дума мала право визначати і більшу кількість. Члени управи обирались на термін повноважень думи, причому не тільки з гласних думи, а з будь-яких осіб, котрі досягли 21 року та відповідали вимогам, що висувались до кандидатів у гласні. Водночас у законодавстві встановлю-



вались певні обмеження. Не мали право служити одночасно особи, які перебували між собою на прямій лінії споріднення. Для «ближчого керування» окремими галузями господарства передбачалася можливість обрання міськими думами «особливих осіб», а в разі необхідності, й «особливих виконавчих комітетів» (ст. 103).

На міську управу покладалось безпосереднє керівництво справами міського господарства й управління, збирання необхідних для думи відомостей та виконання її розпоряджень, складання проектів міських кошторисів, збір і використання міських податків, представлення міста в суді з майнових питань. Справи, що підлягали колегіальному розгляду управою, вирішувались більшістю голосів, а за їхньої рівноваги – вирішальним був голос голови. У виняткових випадках, останній мав право самостійно ухвалювати рішення, але був зобов'язаний доповісти про свої дії управі на першому ж її засіданні.

Взагалі варто відмітити, що, нарешті, було сформовано механізм, впровадження якого відзначав ще 1913 р. тогочасний дослідник К. Пажитов, – розмежування керівництва в органах міського самоврядування. Раніше і в думі, і в управі головував міський голова, а «такий порядок не можна вважати правильним, оскільки він може, за відомих обставин, легко ускладнити критику дій управи; тому більш доцільним є надання думі права обирати особливого голову із свого середовища» [10, 31–32]. Фактично Тимчасовий уряд реалізував це положення: управою керував міський голова, натомість в думі головувала особа, обрана з гласних на 1 рік. Права та обов'язки голови спеціально визначались додатком до ст. 58. Він мав відкривати і закривати засідання думи, ставив на обговорення питання, надавав бажаним слово для виступу. Окремо варто відмітити актуальний, на той час, обов'язок голови – не допускати обговорення питань, що не стосуються справи або стосуються питань, що виходять за повноваження думи. Для виконання цього завдання голові надавалось право, після двократного попередження, позбавляти промовця слова. Він мав стежити за порядком на засіданнях, не допускати шуму та сторонніх розмов, вигуків. У разі невідкорення члена зібрання вимогам голови і порушення ним порядку, він міг запропонувати думі усунути таку особу від участі в зібраннях на термін не більше 1 місяця. Таке рішення мало бути ухвалено не менше, ніж 2/3 від присутніх на засіданні.

Міські самоуправління займалися справами місцевого управління та господарства. Ст. 2 визначала сферу компетенції органів міського самоуправління: складання плану міста; встановлення на користь міста зборів і повинностей; завідування рухомим і нерухожим майном міста; забезпечення благоустрою міста (більш розширений варіант); підтримка закладів, що слідували за моральністю населення; створення та утримання міських навчальних закладів; організація виставок; охорона пам'яток культури; здійснення заходів з охорони здоров'я населення; забезпечення населення продовольством та товарами першої необхідності; надання юридичної допомоги населенню; боротьба з бідністю; охорона праці; організація громадських робіт; боротьба з безробіттям; облаштування бірж праці, благодійних закладів, громадських майстерень; сприяння розвитку місцевої торгівлі та промисловості; утримання ринків та базарів; ведення статистичної роботи по місту; організація з'їздів муніципальних діячів; здійснення заходів для забезпечення особистої та суспільної безпеки та правопорядку; завідування міліцією; забезпечення потреб військових та цивільних управлінь.

Саме така система органів міського самоврядування була створена завдяки вищезазначеним постановам.

Безперечно серед її плюсів необхідно відзначити істотне розширення кількості населення, яке брало участь у виборах; впровадження дійсно демократичних засад у виборчий процес; здобуття досвіду управління громадськими справами різними прошарками населення; розширення сфери компетенції органів міського самоуправління; оптимізація внутрішньої побудови самої системи.

Як можна побачити зі змісту правових актів Тимчасового уряду, він намагався вирішити наболіле питання – створити, замість застарілих цензових органів міського управління, ефективні структурні підрозділи, забезпечивши у них участь різних верств населення. На папері дійсно відбувся перехід від «найреакційнішого в Європі устрою міського самоврядування – до найбільш прогресивного» [1, 45], але, в результаті, замість зміцнення, система місцевого самоврядування зазнала потужного удару, що, зрештою, вплинуло й на її подальшу долю, а також долю тих політичних сил, які пов'язували з нею своє майбутнє [11, 36–37].

Можна погодитися з позицією Т. Харченко, яка відзначає, що, «в умовах загальної демократизації суспільних відносин, можливо, подібний крок (реформування виборчого законодавства – О. П.) і був виправданий. Однак запровадження до закону пропорційної системи виборів гласних, у ситуації революційного підйому і поширення анархічних настроїв, через малограмотність значної частини міських мешканців і взагалі відсутність у більшості населення необхідного загальнокультурного рівня, перекреслювало переваги нового законодавства й унеможливило позитивний результат виборів» [4, 98–99]. Також дослідниця доходить висновку, що, через вищезазначену реформу, «думи, на які покладались важливі державні функції і значення яких як господарських органів зростало в період економічного занепаду в країні, перетворились у політичні клуби, в яких дебатували події поточного моменту» [4, 121].

Аналогічні оцінки щодо заходів Тимчасового уряду, які були спрямовані на демократизацію системи органів місцевого самоврядування, висловив Д. Підлісний. Зокрема він підкреслив їх суперечливий характер та відзначив, що «демократизовані органи місцевого самоврядування не впоралися з більшістю завдань, покладених на них законом» [12, 142].

Отже, приймаючи новий муніципальний закон, Тимчасовий уряд не врахував невідповідність більшості населення міст до таких перетворень, всю складність внутрішньополітичної ситуації. Причини занепаду самоврядування полягали в ненормальних обставинах, серед яких, на руїнах старої держави будувалося нове життя. Першорядне значення мав фактор несвоєчасного та поспішного проведення муніципальних виборів за новим законодавством. «На швидку руку зліпліні політичні партії не могли досягнути до глибини народного життя й взяти керівництво політичним життям у свої руки. Рядовий мешканець задовольняв тільки свої «шкурні» інтереси й бажання, а обов'язки громадянина він не розумів. Через це ми бачимо такі прикрі наслідки найдемократичнішої у світі реформи виборчого права за всі часи» [13, 1].

1. Головка О.М. *Харківське міське самоуправління у 1893–1917 рр.: Дис. ... канд. іст. наук.* – Х., 1997.
2. Підлісний Д.В. *Формування системи місцевих органів державної адміністрації та самоврядування Харківської губернії за часів Гетьманату П. Скоропадського (квітень–грудень 1918 р.): Дис. ... канд. іст. наук.* – Х., 2008.
3. Бойко В.М. *Українські політичні партії і блоки у виборчій муніципальній кампанії 1917 р.: Дис. ... канд. іст. наук.* – К., 1997.



4. Харченко Т.О. Становлення місцевих органів виконавчої влади та самоврядування в Українській державі (квітень–грудень 1918 р.): Дис. ... канд. іст. наук. – Полтава, 2000.
5. Далина О.А. Проблемы городского самоуправления в деятельности правительства и Государственной Думы в начале XX века: Дисс. ... канд. ист. наук. – М., 2005.
6. Писарькова Л.Ф. Московская городская дума: 1863–1917 гг. – М., 1998.
7. Мамаев А.В. Самоуправление городов России в условиях революционного процесса 1917–1918 гг. (на материалах городов Московской, Тульской, Вятской губерний): Дисс. ... канд. ист. наук. – М., 2010.
8. Постановление Временного правительства «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях» от 15 апреля 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. – 1917 – 8 июля. – № 95.
9. Постановление Временного правительства «Об изменении действующих Положений об общественном управлении городов» от 9 июня 1917 г. // Собрание узаконений... – № 157.
10. Пажитов К.А. Городское и земское самоуправление. – СПб., 1913.
11. Бойко В.М. Реорганізація міських дум в Україні навесні 1917 р. // Укр. істор. журн. – 2003. – № 4.
12. Підлісний Д.В. Діяльність владних структур Гетьманату П. Скоропадського щодо оновлення складу міських і земських управ Харківської губернії // Каразінські читання (історичні науки): Мат. міжн. наук. конф. – Х., 2007.
13. Занепад ідеї самоврядування // Відомості краюї преси. – 1918. – № 48. – 18 липня.

Potapov O.M. The legislative changes in the sphere of local self-governing bodies functioning in the time of the Temporary government. The basic legislative changes in the municipal sphere, happening in the 1917th are examined in the article. Their influence on the development of local self-governing bodies is analysed.
Key words: Provisional Government, local self-government, electoral process, public administration in cities

А. В. Седляр

ДІЯЛЬНІСТЬ ЖИТОМИРСЬКОЇ РАДИ ОБ'ЄДНАНИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ЇЇ ВИКОНАВЧОГО КОМІТЕТУ (1917 р.)

У статті досліджуються основні напрями діяльності Ради об'єднаних громадських організацій Житомира та її виконавчого комітету, визначено їх вплив на життя міста.

Ключові слова: рада, комітет, громадські організації, Тимчасовий уряд, міліція, дума

Лютнева революція стала переломним моментом в історії як Російської імперії загалом, так і українських земель, які входили до її складу, зокрема. Ліквідація імператорської влади та встановлення демократичного устрою в державі викликали негайну потребу у формуванні відповідних новому часу органів місцевого управління. Одним з головних завдань, які постали перед новоствореним Тимчасовим урядом, була вибудова стрункої вертикалі управління для реалізації всіх задумів. Провідне місце у цій системі належало органам самоврядування, передусім громадським радам організацій та їх комітетам. Метою нашого дослідження є вивчення формування вказаних організацій у Житомирі, аналіз напрямів їхньої діяльності, висвітлення значення у житті місцевого населення.

Тема революційних подій 1917 р. була і лишається доволі популярною серед дослідників. Період, який має за часові межі Лютневу революцію та жовтневе захоплення більшовиками влади, був предметом дос-

лідження багатьох праць, серед яких є й такі, що висвітлюють певні аспекти існування рад громадських організацій та їх комітетів на Волині. Зокрема варто вказати на студії Г. Басари [1; 2], В. Бойка [3], В. Комара [4], О. Леміжанської [5]. Разом з тим, можна відзначити, що проблема формування та діяльності громадських рад та комітетів в Україні потребує подальшого вивчення.

Ради громадських організацій та їхні комітети почали формуватися відразу після проголошення про ліквідацію монархічної влади в Росії. Цей процес відбувався у контексті загального реформування системи місцевого управління та самоврядування. Так, одним з перших рішень Тимчасового уряду (4 березня) була передача адміністративної влади на місцях з рук губернаторів головам губернських земських управ, які почали виконувати обов'язки губернських комісарів [6]. Так, волинським губернським комісаром було призначено голову губернської земської управи Б. Лелявського [7, 2]. Вже 3 березня 1917 р. у Декларації Тимчасового уряду щодо його політичних завдань йшлося про намір провести нові вибори до органів місцевого самоврядування на основі загального, прямого, рівного і таємного голосування, тобто реформувати міські муніципальні органи [8, 518]. Прямих вказівок з боку Тимчасового уряду щодо утворення рад громадських організацій не було. Вони почали виникати стихійно і були виразником прагнень демократично налаштованої громадськості взяти участь у реформуванні державного та місцевого управління. 14 березня 1917 р. Міністерство внутрішніх справ запропонувало губернським комісарам формувати на місцях губернські, повітові, волосні, міські та селищні комітети зі складу громадських організацій. 22 березня Юридична нарада при Тимчасовому уряді порекомендувала передати цим органам управління «всю повноту державної влади на місцях». На з'їзді губернських комісарів 22–24 квітня 1917 р. було вирішено, що комісари в управлінні мають спиратися передусім на громадські комітети [9]. Таким чином, уряд намагався відмовитися від повної централізації влади і знайти опору в особі як реформованих міських дум та управ, так і громадських рад та комітетів.

У Житомирі Раду об'єднаних громадських організацій було утворено 4 березня 1917 р. [10, 254]. Через кілька днів, 7 березня, у приміщенні міської управи відбулися збори представників громадських організацій міста та місцевого військового гарнізону, які обрали міський громадський виконавчий комітет [11, 2]. Це було позитивно сприйнято як громадськістю, так і військовими. Зокрема телеграму з привітаннями Раді надіслав головнокомандувач Південно-Західного фронту О. Брусілов [12, 2].

5 квітня 1917 р. Волинською губернською громадською Радою була сформована загальна схема організації волосних, селищних, міських, повітових та губернської рад об'єднаних громадських організацій. У ній зазначалося, що ради формуються на виборній основі. Брати участь у виборах і бути обраними мали право всі особи, які проживали в цій місцевості і за віком не молодші 21 року. Кожна громадська рада призначала виконавчий комітет. До складу міських рад мали право увійти представники всіх громадських товариств, союзів, організацій тощо, які діяли в містах (по одному від кожного). Кожна міська рада Волинської губернії мала по 1 представнику у губернській раді, а Житомир як центр губернії – 4 представника [13, 3–4].

9 березня 1917 р. комісією житомирської Ради об'єднаних громадських організацій були визначені основні принципи формування її складу (ухвалені Радою 11–13 квітня 1917 р.). До участі в Раді запрошувалися