

*III. Діяльність центральних органів
Української Народної Республіки у галузях
державного, господарського та культурного будівництва*

**ПРОБЛЕМА РЕФОРМИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ЗА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ**



А. КОЗАЧЕНКО
*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри теорії
та історії держави і права
Полтавського юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

Реформа місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі є визначальною складовою децентралізації влади. Столітній ювілей початку Української революції та утворення Української Центральної Ради (далі — УЦР) спонукає до всебічного осмислення історичного досвіду національного державного будівництва цього періоду.

Окремі питання функціонування місцевого самоврядування та його реформи за доби Української Народної Республіки (далі — УНР) вітчизняні науковці здебільшого розглядали у контексті діяльності УЦР. Останнім часом до зазначеної проблеми зверталися В. Верстюк, І. Верховцева, В. Гвоздик, В. Гончаренко, В. Єрмолаєв, О. Копиленко, В. Лозовий, Т. Матвієнко, О. Мироненко, В. Рум'янцев.

Мета статті полягає у встановленні характеру, результатів і значення організаційної та нормативно-правової діяльності УЦР і уряду УНР, що перед-

бачала проведення реформи місцевого самоврядування.

Українська революція спричинила виникнення навесні 1917 р. різних громадсько-політичних організацій, котрі претендували на виконання функцій і повноважень органів місцевого самоврядування. Це, зокрема: 1) громадські органи, створені за підтримки Тимчасового уряду Росії — губернські й повітові земельні комітети, губернські, повітові та міські громадські комітети; 2) громадські органи, що виникли у результаті революційної творчості народу — селянські спілки, міські районні ради, домові комітети, фабрично-заводські комітети і професійні спілки; 3) місцеві органи влади, створені більшовицькою партією — Ради селянських, робітничих та солдатських депутатів. УЦР намагалася залучати їх до процесу національного державотворення [1, 333].

Згідно із законодавством Тимчасового уряду Росії функції місцевого самоврядування виконували органи

земського і міського самоврядування. При цьому земство становило основу місцевого самоврядування. У травні 1917 р. Тимчасовий уряд санкціонував низку законодавчих актів, які передбачали введення демократичної системи земських виборів, розширення повноважень земських установ, запровадження волосного земства. Такі заходи були цілком виправдані, адже «Положення про губернські та повітові земські установи» 1890 р. суперечило демократичним принципам організації місцевого самоврядування. Окрім того, у період Першої світової війни через необхідність здійснення мобілізаційних заходів земське самоврядування дискредитувало себе в очах селянства. Надмірні витрати земств на військові потреби призвели до їх фінансового банкрутства.

З огляду на це перед УЦР постала дилема: у своїй державотворчій діяльності спиратися на підтримку реформованих Тимчасовим урядом Росії земств чи запровадити власну систему місцевого самоврядування. УЦР схилилась до необхідності запровадження нової системи місцевого самоврядування через вороже ставлення селянства до земства. Тому 23 квітня 1917 р. вона затвердила постанову про утворення губернських, повітових та міських українських рад. Повітові ради формувалися з представників волосних комітетів, політичних партій і громадських організацій повіту. До складу губернських українських рад входили представники від повітових рад, політичних партій та громадських організацій губернії. Кількісний склад губернських і повітових українських рад налічував 70–80 осіб. Великі міста прирівнювалися до повіту і формували раду у кількості 80 осіб. На українські ради покладалось завдання забезпечувати організацію управління та підтримання порядку на місцях [2, 756]. Однак перетворення їх у справжні органи місцевого самоврядування не відбулося.

Розраховуючи на визнання Тимчасовим урядом автономії України, УЦР підтримала розпочату ним земську реформу. М. Грушевський вважав, що за допомогою самоврядування, шляхом розширення його повноважень Україна зможе здобути статус автономії у складі Росії. Проте, на його думку, за допомогою недемократичного земського самоврядування здійснити це неможливо [3, 77]. Тому УЦР поклала великі надії на земську реформу. Вона чекала від цієї реформи українізації, демократизації і модернізації земств, створення на їх основі таких органів місцевого самоврядування, на які у своїй регіональній політиці могла б опиратися УЦР. Очільники УЦР вважали, що в результаті реформ та налагодження взаємодії між УЦР і новообраними земствами вони трансформуються у справжні органи місцевого самоврядування та утворюють фундамент української державності.

У свою чергу, земства українських етнічних губерній як до проведення виборів, коли за своїм складом залишалися дворянськими, так і після виборів заявили про підтримку УЦР. Уже в травні 1917 р. Полтавські та Лубенські повітові земські збори визнавали УЦР «єдиним правомочним органом українського народу» [4, 8]. Про підтримку земствами політики УЦР свідчить чисельне представництво земських гласних у її складі [5, 372, 404–418].

Згідно із I Універсалом УЦР органи місцевого самоврядування повинні були «мати найтісніші організаційні зносини з Центральною Радою» [6, 103]. Щодо цього В. Винниченко зазначав: «Кожне село, кожна волость, кожна управа повітова чи земська, яка стоїть за інтереси українського народу, повинна мати найтісніші організаційні зносини з Центральною Радою. Там, де через якісь причини влада зосталась в руках людей, ворожих до українства, приписуємо нашим громадянам провести широку, дужу організацію та освідом-

лення народу й тоді переобрати адміністрацію» [7, 222–223].

На засіданні Малої Ради УЦР 20 липня 1917 р. було розглянуто питання про необхідність проведення реформи земського самоврядування і прийнято відозву про вибори земських гласних. Офіційно УЦР на той час не прийняла рішення про зміну назви земств, але вперше повітові й волосні земські збори назвала народними радами. 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, 183–184]. Під час виборчої кампанії інструктори УЦР вели пропагандистську роботу серед селянства. Проте така робота не давала бажаних результатів [8, 19], адже УЦР не мала ні фінансових, ні адміністративних можливостей впливати на земську виборчу кампанію.

Генеральний Секретаріат (далі – ГС) як виконавчий орган УЦР у своїй першій Декларації від 27 червня 1917 р. зазначав, що земства й інші органи місцевої влади мають підпорядковуватися УЦР [6, 158]. Однак Декларація не мала юридичної сили, у ній не було конкретизовано характер підпорядкування земств УЦР. У відозві ГС від 27 липня 1917 р. проголошувалось, що реформа земського самоврядування відбудеться завдяки виборам: «замість старого цензового земства заводиться справжнє народоправство, і зараз скрізь, по всій Україні, мають одбутися вибори гласних до волосних та повітових народних рад, котрі потім оберуть з себе волосні та повітові народні управи, до яких од земства перейдуть усі діла та майно» [6, 206].

Виходячи із домінуючого становища селянства у соціальній структурі населення, провідники УЦР вважали

волосне земство базовим елементом системи народовладдя і майбутньої Української автономії. Однак селяни бойкотували вибори до земства. На Волині, Поділлі та Харківщині явка виборців становила від 10 до 50 відсотків. У Чернігівській губернії розпочали роботу лише шість волосних земств [8, 21–22]. Селянський абсентеїзм під час земських виборів став додатковим аргументом для УЦР, що схиляв її до необхідності запровадження нової системи місцевого самоврядування.

Згідно з «Тимчасовою інструкцією Генеральному секретаріату Тимчасового уряду на Україні» від 4 серпня 1917 р. ГС не отримав права самостійно здійснювати керівництво місцевими органами влади й органами самоврядування на території України [6, 213]. Однак відповідно до другої Декларації від 29 вересня 1917 р. ГС проголосив себе вищим органом влади в Україні й узяв на себе зобов'язання сприяти розвитку «місцевого самоуправління та поширення його компетенції» [6, 323]. 18 жовтня 1917 р. ГС запропонував Секретарству внутрішніх справ «виробити законопроект про заміну старого земства народними радами й управами і подати на розгляд Малої Ради» [6, 353].

Згідно з «Тимчасовою інструкцією Генеральному секретаріату Тимчасового уряду на Україні» повноваження ГС поширювались на територію Київської, Волинської, Подільської, Полтавської і частини Чернігівської губерній. Тимчасовий уряд визнавав право земського самоврядування приймати рішення про підпорядкування ГС інших губерній та окремих повітів [6, 214]. Зважаючи на клопотання земств Херсонщини, Катеринославщини, Харківщини, материкової Таврії, Холмщини, частини Курщини та Воронежчини, де більшість населення становили українці, 31 жовтня 1917 р. УЦР ухвалила постанову про поширення повноважень ГС на ці території [6, 379].

Із прийняттям 7 листопада 1917 р. III Універсалу, відповідно до положень якого було проголошено утворення Української Народної Республіки, що мала статус автономії у складі Росії, розпочався новий період реформи місцевого самоврядування. Згідно з III Універсалом УЦР отримала статус вищого органу законодавчої влади, а ГС — статус уряду УНР. Універсал визнавав діяльність земського самоврядування і зобов'язував Генеральне секретарство внутрішніх справ вжити заходів щодо розширення його повноважень — надання адміністративної влади на місцях [6, 398–399]. Однак, як і раніше, УЦР не конкретизувала, яким саме органам місцевого самоврядування мають належати такі повноваження і не визначала їх обсяг. У тій частині, що стосувалася місцевого самоврядування, III Універсал мав суперечливий характер — проголошувалося розширення повноважень органів самоврядування і одночасно йшлося про підпорядкування їх Генеральному секретарству внутрішніх справ, як це було до Лютневої революції 1917 р., коли земства контролювало МВС Російської імперії. Такий контроль суперечить демократичним принципам діяльності місцевого самоврядування.

Земство засудило більшовицький переворот, що відбувся 7 листопада 1917 р. у Петрограді. Припинення діяльності комісарів Тимчасового уряду і громадських комітетів сприяло зосередженню влади на місцях у руках земств та Рад робітничих, селянських і солдатських депутатів. На цьому ґрунті намітилася тенденція до тіснішої співпраці УЦР із земствами. У листопаді 1917 р. УЦР і ГС взяли під свій контроль процес формування земських волостей [9, 15–16].

Розширення повноважень земств було передбачено у «Законі про вибори до Установчих зборів УНР» від 16 листопада 1917 р., відповідно до положень якого справа організації та

проведення виборів покладалася на місцеве самоврядування. Представники від земств входили до складу окружних, повітових і дільничних виборчих комісій. Складання списків виборців і розгляд скарг на допущені помилки в списках доручалося земським і міським управам. Проведення виборів та підрахунок голосів закон покладав на міські й волосні земські управи. Згідно зі ст. 122 цього Закону фінансування виборів забезпечували органи міського і земського самоврядування [6, 415–426]. Земства забезпечували проведення виборів як до Всеросійських, так і до Українських Установчих Зборів.

10 грудня 1917 р. УЦР розглянула проект Конституції УНР, відповідно до якого Україна мала статус автономії у складі федеративної, демократичної Росії. Згідно зі ст. 6 проекту УНР «надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючись принципу децентралізації» [5, 5]. У ст. 23 законопроекту зазначалося: «...всякого роду справи місцеві порядкують виборні ради і управи громад, волостей і земель» [5, 7]. Проект передбачав судові гарантії діяльності місцевого самоврядування. Право скасовувати постанови органів самоврядування, що суперечили Конституції, належало Генеральному суду УНР [5, 10]. Отже, в основу проекту Конституції УНР 1917 р. було покладено основні демократичні принципи організації місцевого самоврядування та передбачено запровадження нового адміністративно-територіального поділу й нової системи самоврядування.

На підставі закону УЦР «Про зміну назв земських інституцій» від 19 грудня 1917 р. губернські, повітові й волосні земські збори отримали назву народних рад, а управи — народних управ [5, 50–51]. Проте і після прийняття зазначеного закону в урядових актах достатньо часто застосовувалася попередня назва — земство [5, 190, 214, 257].

Прийняття цього закону означало, що нову систему самоврядування УЦР запроваджуватиме шляхом реформування земств [10, 205].

У другій половині 1917 р. земська бюджетна криза поглибилася. Бюджет 1917 р. не виконувався через низку факторів: масову відмову селян сплачувати земські податки, інфляцію, неефективність роботи земських управ щодо збору податків, відсутність державного фінансування, запровадження волосного земства, фінансування якого не було передбачено бюджетом. З огляду на це постановою ГС, ухвалена в грудні 1917 р., мала за мету наведення порядку в сплаті державних податків і податків земського та міського самоврядування. Згідно з цим нормативним актом особи, визнані судом такими, що ухилялися від сплати податку, притягувалися до адміністративної або кримінальної відповідальності [5, 51]. У грудні 1917 р. УЦР впровадила інститут губернських і повітових комісарів, які керувалися «Тимчасовим положенням про губернських і повітових комісарів» Тимчасового уряду від 19 вересня 1917 р., що зумовило посилення контролю місцевої адміністрації за діяльністю земств. Такі заходи сприяли наповненню земського бюджету, але їх було недостатньо, щоб подолати бюджетну кризу.

На початку 1918 р. у діях УЦР і ГС дедалі очевидніше простежувалася тенденція, спрямована на ліквідацію земств і впровадження нової системи самоврядування. У IV Універсалі від 9 січня 1918 р., яким було проголошено незалежність УНР, передбачалося проведення позачергових виборів до народних (земських) рад з тим, щоб «встановити таку владу, до якої б мали довір'я верстви народу» [5, 103]. Окрім того, УЦР визнавала органами місцевого самоврядування Ради робітничих, солдатських і селянських депутатів, котрі підтримували УЦР, зокрема у Житомирі, Катеринославі, Миколаєві,

Полтаві, Харкові [5, 103; 10, 214]. У «Тимчасовому земельному законі», затвердженому УЦР 18 січня 1918 р., серед переліку суб'єктів, які користувалися правом розпорядження землею, є органи державної влади, органи міського самоврядування і земельні комітети, але не йдеться про народні (земські) ради [5, 103]. Приймаючи зазначений закон, УЦР не зважила на те, що земства були одним із основних суб'єктів поземельних відносин, адже вони збирали податок на землю і склалися переважно із селян.

Рада Народних Міністрів УНР (далі – РНМ) 10 лютого 1918 р. прийняла постанову, в якій було враховано новий адміністративно-територіальний поділ УНР на землі, такого змісту: «1) внести в Раду закон про організацію самоврядування на нових основах у зв'язку з поділом України; 2) зробити облік людності на Україні; 3) утворити ліквідаційні органи для ліквідації старих інституцій» [5, 163]. УЦР 6 березня 1918 р. ухвалила Закон «Про адміністративно-територіальний поділ України», що передбачав «заведення нових органів самоврядування і влади» у зв'язку із ліквідацією губерній та повітів і запровадженням поділу УНР на землі [5, 181–182]. Відповідно до ст. 5 цього Закону РНМ повинна була підготувати і внести на розгляд УЦР законопроект про місцеве самоврядування. У ст. 6 зазначеного Закону зазначалося, що «із заведенням нових органів самоврядування і влади земель губернські та повітові установи будуть скасовані» [5, 182]. Однак реалізувати вказаний нормативно-правовий акт УЦР не змогла, а тому земства продовжували виконувати функції органів місцевого самоврядування.

Із метою посилення контролю за діяльністю земств і для проведення реформи місцевого самоврядування при МВС УНР уряд створив Департамент місцевого самоврядування. У прийнятому 9 березня 1918 р.

МВС УНР Циркулярі народним земським управам «Про впорядкування повсякденного життя населення» вказувалося, що земства повинні приступити до виконання своїх обов'язків [5, 190]. 16 березня 1918 р. РНМ прийнято було рішення про залучення земських управ до справи збору податків. Згідно з ухвалою РНМ волосні збирачі податків призначалися за погодженням із повітовими земськими управами [5, 209, 214]. На початку квітня 1918 р. УЦР розглянула проект закону про надання органам місцевого самоврядування позички на суму 100 млн крб. [5, 235].

Нову систему органів місцевого самоврядування було передбачено в проекті Конституції УНР, розглянутому УЦР 29 квітня 1918 р. У його ст. 5 проголошувалося: «Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючись принципу децентралізації» [5, 300]. Право на участь у виборах органів місцевого самоврядування належало громадянам УНР, яким на день виборів виповнилося 20 років. Відповідно до ст. 26 органами місцевого самоврядування України проголошувалися виборні ради й управи громад, волостей і земель. Їм мала належати вся повнота влади на місцях. Уряд УНР міг лише контролювати та координувати дії місцевого самоврядування, але не повинен був втручатися у його діяльність. У цьому законопроекті було передбачено судові гарантії діяльності місцевого самоврядування [5, 302]. Отже, у проекті Конституції УНР 1918 р. враховано основні демократичні принципи місцевого самоврядування.

Таким чином, підготовка до проведення реформи місцевого самоврядування у період із березня 1917 р. по квітень 1918 р. складалася із двох періодів. Під час першого періоду, який охоплює час від початку Української революції до прийняття у листопаді 1917 р.

III Універсалу, УЦР і ГС декларували необхідність проведення реформи місцевого самоврядування. Однак УЦР не змогла визначитися стосовно того, у який спосіб така реформа мала відбутися: шляхом реформування земств чи шляхом запровадження нової системи самоврядування. УЦР і ГС намагалися одночасно формувати нові органи самоврядування та брати участь у реформуванні земств. На практиці УЦР прагнула заручитися підтримкою тих громадських установ, що прагнули виконувати функції органів місцевого самоврядування. У своїй діяльності УЦР і ГС керувалися законодавством Тимчасового уряду Росії та власними політико-правовими деклараціями.

Другий період охоплює час від прийняття III Універсалу і до падіння УНР 28 квітня 1918 р. У цей час УЦР розпочала підготовку до запровадження нової системи місцевого самоврядування, основні положення якої передбачали проекти Конституції УНР 1917 та 1918 рр. Однак до проведення такої реформи виконання функцій місцевого самоврядування УЦР законодавчо закріпила за земствами. Врешті-решт, УЦР не змогла вирішити проблему місцевого самоврядування: їй не вдалося провести реформу місцевого самоврядування і вивести земське самоврядування із фінансової та організаційної кризи. Причиною вказаного стала низка взаємопов'язаних факторів. Це, зокрема, прорахунки УЦР: її інституційна й організаційна невизначеність щодо системи та принципів організації місцевого самоврядування, відсутність належної нормативно-правової бази й ефективної вертикалі виконавчої влади. Іншою важливою причиною доцільно вважати глибоку фінансову кризу земського самоврядування та втрату ним довіри і підтримки переважної частини населення — селянства. Реформа гальмувалася умовами політичної нестабільності, агресією більшовицької Росії та соціально-економіч-

ною кризою. Проте необхідно визнати, що за таких умов і за такої невеликий проміжок часу провести масштабну реформу, якою є реформа місцевого самоврядування, одночасно із адміністративно-територіальною реформою — неможливо.

Історичний досвід проведення реформи місцевого самоврядування за

доби УНР має важливе значення для нашого часу. Реформа засвідчує намагання реалізувати в Україні у 1917–1918 рр. європейський вектор національного державно-правового розвитку, адже вона здійснювалася шляхом децентралізації влади та впровадження демократичних принципів самоврядування.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Мироненко О.* Національні органи місцевої влади і управління / О. Мироненко // Мала енциклопедія етнодержавознавства / ред. кол.: Ю. І. Римаренко [та ін.]. — Київ : Довіра, Генеза, 1996. — С. 333–335.
2. *Копиленко О. Л.* Українська Центральна Рада / О. Л. Копиленко // Велика Українська юридична енциклопедія : у 20 т. — Харків : Право, 2016. — Т. 1: Історія держави і права України / ред. кол.: В. Д. Гончаренко [та ін.]. — С. 755–758.
3. *Копиленко О. Л.* «Сто днів» Центральної Ради / О. Л. Копиленко. — Київ : Україна, 1992. — 204 с.
4. *Постановлення надзвичайних земських зборів 11 березня та 23–25 травня 1917 р.* Полтавське повітове земство. — Полтава : Друк. Д. Підземського, 1917. — 28 с.
5. *Українська Центральна Рада : документи і матеріали : у 2 т.* — Київ : Наукова думка, 1996. — Т. 2: 10 грудня 1917 р. — 29 квітня 1918 р. / ред. кол.: В. А. Смолій, В. Ф. Верстюк [та ін.]. — 421 с.
6. *Українська Центральна Рада : документи і матеріали : у 2 т.* — Київ : Наукова думка, 1996. — Т. 1: 4 березня — 9 грудня 1917 р. / ред. кол.: В. А. Смолій, В. Ф. Верстюк [та ін.]. — 587 с.
7. *Винниченко В. К.* Відродження нації : у 3 ч. / В. К. Винниченко. — Київ : Політвидав, 1990. — Ч. 1. — 348 с.
8. *Лозовий В.* Створення волосних земств в Україні (1917 р.) / В. Лозовий // Історичний журнал. — 2007. — № 6. — С. 14–23.
9. *Циркуляр* Полтавського губернського комісара уездным земским управам от 24.11.1917 г. // Державний архів Полтавської області. — Ф. 828. — Оп. 1. — Спр. 154. — Арк. 15–16.
10. *Верстюк В. Ф.* Українська Центральна Рада : навч. посіб. / В. Ф. Верстюк. — Київ : Заповіт, 1997. — 344 с.

REFERENCES

1. Myronenko O. Natsionalni orhany mistsevoi vlady i upravlinnia [National authorities of local authorities and administration], *Mala entsyklopediia etnoderzhavoznavstva*, Kyiv: Dovira, Heneza, 1996, pp. 333–335.
2. Kopylenko O. L. Ukrainka Tsentralna Rada [The Ukrainian Central Rada], *Velyka Ukrainka iurydychna entsyklopediia*, Kharkiv: Pravo, 2016, vol. 1, pp. 755–758.
3. Kopylenko O. L. «Sto dniv» Tsentralnoi Rady [«Hundred Days» of the Central Rada], Kyiv: Ukraina, 1992, 204 p.
4. Postanovlennia nadzvychainykh zemskykh zboriv 11 bereznia ta 23–25 travnia 1917 r. Poltavske povitove zemstvo [Resolution of extraordinary meeting of zemstvos on March 11 and May 23–25, 1917. Poltava district zemstvo], Poltava: Druk. D. Pidzemskoho, 1917, 28 p.
5. Ukrainka Tsentralna Rada. Dokumenty i materialy [Ukrainian Central Rada. Documents and materials], Kyiv: Naukova dumka, 1996, vol. 2, 421 p.
6. Ukrainka Tsentralna Rada. Dokumenty i materialy [Ukrainian Central Rada. Documents and materials], Kyiv: Naukova dumka, 1996, vol. 1, 587 p.
7. Vynnychenko V. K. Vidrodzhennia natsii [Revival of the nation], Kyiv: Politydav, 1990, Part 1, 348 p.
8. Lozovyi V. Stvorennia volosnykh zemstv v Ukraini (1917 r.) [Creation of volosnykh zemstvos in Ukraine (1917)], *Istorychnyi zhurnal*, 2007, no. 6, pp. 14–23.
9. Tsyrkuliar Poltavskoho hubernskoho komysara uездnym zemskym upravam ot 24.11.1917 h. [Circular of the Poltava provincial commissar to the county zemstvo councils dated 24.11.1917], *Derzhavnyi arkhiv Poltavskoi oblasti*, F. 828, Op. 1, Spr. 154, Ark. 15–16.
10. Verstiuk V. F. Ukrainka Tsentralna Rada [Ukrainian Central Rada], Kyiv: Zapovit, 1997, 344 p.

Козаченко А. Проблема реформи місцевого самоврядування за доби Української Народної Республіки

Анотація. Розкрито діяльність органів влади Української Народної Республіки з метою проведення реформи місцевого самоврядування. За підтримки самоврядування мав відбутися процес формування національної державності. Українська Центральна Рада підтримала проведення

Тимчасовим урядом Росії земської реформи. Водночас Українська Центральна Рада та її уряд робили спроби запровадити власну систему місцевого самоврядування. Однак через низку обставин завершити реформу не вдалось. Фактично за доби Української Народної Республіки функції місцевого самоврядування виконували земства та громадські організації.

Ключові слова: Українська Народна Республіка, Українська Центральна Рада, місцеве самоврядування, земство, народна рада, реформа, вибори.

Козаченко А. Проблема реформи местного самоуправления в эпоху Украинской Народной Республики

Аннотация. Раскрыта деятельность органов власти Украинской Народной Республики с целью проведения реформы местного самоуправления. При поддержке самоуправления должен был состояться процесс формирования национальной государственности. Украинская Центральная Рада поддерживала проведение Временным правительством России земской реформы. В то же время Украинская Центральная Рада и ее правительство делали попытки ввести собственную систему местного самоуправления. Но через ряд обстоятельств завершить реформу не удалось. Фактически во время Украинской Народной Республики функции местного самоуправления выполняли земства и другие общественные организации.

Ключевые слова: Украинская Народная Республика, Украинская Центральная Рада, местное самоуправление, земство, народная рада, реформа, выборы.

Kozachenko A. Issue of Local Government Reform in Period of Ukrainian People's Republic

Annotation. The article deals with activities of authorities of the People's Republic Ukrainian aimed at conducting a local government reform. With the support of the government, formation of national statehood should have been held. The Ukrainian Central Rada supported the rural reform of the Provisional Government of Russia. At the same time, the Ukrainian Central Rada and its government attempted to introduce its own system of local government. But due to a series of circumstances they failed to complete the reform. In fact, in the period of the Ukrainian People's Republic local government functions were being performed by zemstvos and public organizations.

Key words: Ukrainian People's Republic, Ukrainian Central Rada, local self-government, zemstvo, folk advice, reform, elections.