

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
(Національний юридичний університет
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) розглядалися вітчизняними науковцями, здебільшого, у контексті діяльності УЦР. Останнім часом до зазначеної проблеми зверталися Верстюк В.Ф., Верховцева І.Г., Гвоздик В.С., Гончаренко В.Д., Єрмолаєв В.М., Копиленко О.Л., Лозовий В.С., Матвієнко Т.О., Мироненко О.М., Румянцев В.О.

Мета статті полягає у встановленні характеру, результатів і значення організаційної та нормативно-правової діяльності УЦР і уряду УНР, що передбачала 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 внаслідок 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 законодавства Тимчасового уряду Росії функції місцевого самоврядування виконували органи земського і міського самоврядування. При цьому земство складало основу місцевого самоврядування. У травні 1917 р. Тимчасовий уряд санкціонував низку законодавчих актів, котрі передбачали запровадження 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 цього, 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 числа представників волосних комітетів, політичних партій і громадських організацій повіту. До складу губернських українських рад входили представники від повітових рад, політичних партій і 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 покладалась задача 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.С. 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 і налагодження взаємодії між УЦР і новообраними земствами, вони трансформуються у справжні органи місцевого самоврядування і утворять 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 свою підтримку УЦР. Вже у 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].

І Універсалом УЦР закликала органи місцевого самоврядування «мати найтісніші організаційні зносини з Центральною Радою» [6, 103]. З цього приводу В.К. 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 освідомлення народу й тоді переобрати адміністрацію» [7, 222-223].

20 липня 1917 р. на засіданні Малої Ради УЦР 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 повинні підпорядковуватися УЦР [6, 158]. Але Декларація не мала юридичної сили і не конкретизувала характер підпорядкування земств УЦР. Відозва ГС 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 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 склала від 10 до 50%. У Чернігівській губернії розпочали роботу лише 6 волосних земств [8, 21-22]. Селянський абсентеїзм під час земських виборів став додатковим аргументом для УЦР, що схилив її до необхідності запровадження нової системи місцевого самоврядування.

За «Тимчасовою інструкцією Генеральному секретаріату Тимчасового уряду на Україні» від 4 серпня 1917 р. ГС не отримав права самостійно здійснювати керівництво місцевими органами влади і органами самоврядування на території України [6, 213]. Однак другою Декларацією від 29 вересня 1917 р. ГС проголосив себе вищим органом влади в Україні і взяв 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 «Тимчасової інструкції 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 і окремих повітів [6, 214]. Зважаючи на клопотання земств Херсонщини, Катеринославщини, Харківщини, материкової Таврії, Холмщини, частини Курщини та Воронежщини, де більшість населення складали 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, який проголосив утворення Української Народної Республіки (далі – УНР), 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]. Але, як і раніше, УЦР не конкретизувала, яким саме органам місцевого самоврядування повинні належати такі повноваження і не визначала їх обсяг. У тій частині, що стосувалася місцевого самоврядування, III Універсал носив суперечливий характер – проголошував розширення повноважень органів самоврядування і одночасно підпорядковував 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. в 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 передбачав «Закон про вибори до Установчих зборів УНР» від 16 листопада 1917 р., за яким 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. За ст. 122 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, за якою Україна мала статус автономії у складі федеративної, демократичної Росії. Згідно ст. 6 проекту УНР «надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючись принципу децентралізації» [5, 5]. У ст. 23 зазначалося, що «всякого рода 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, проект Конституції УНР 1917 р. спирався на основні демократичні принципи організації місцевого самоврядування та передбачав запровадження нового адміністративно-територіального поділу і 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 нерідко 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. поглибилася земська бюджетна криза. 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, постанова ГС, ухвалена в грудні 1917 р., мала за мету наведення порядку в сплаті державних податків та податків земського і 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 все очевидніше простежувалася тенденція, спрямована на ліквідацію земств і впровадження нової системи самоврядування. IV Універсал від 9 січня 1918 р., який проголосив незалежність УНР, передбачав проведення позачергових виборів до народних (земських) рад з тим, щоб «встановити таку владу, до якої б мали довір'я верстви народу» [5, 103]. Окрім цього, 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]. «Тимчасовий земельний закон», затверджений УЦР 18 січня 1918 р., у переліку суб'єктів, які користувалися правом розпорядження землею, називає органи державної влади, органи міського самоврядування і земельні комітети, але не згадує народні (земські) ради [5, 103]. Приймаючи зазначений закон, УЦР не зважила на те, що земства були одним з основних суб'єктів поземельних відносин, адже вони збирали податок на землю і складалися переважно із селян.

10 лютого 1918 р. Рада Народних Міністрів УНР (далі – РНМ) прийняла постанову, яка враховувала 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]. 6 березня 1918 р. УЦР ухвалила закон «Про адміністративно-територіальний поділ України», що передбачав «заведення нових органів самоврядування і влади» у зв'язку із ліквідацією губерній та повітів і запровадження 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. Стаття 6 зазначала, що «з заведенням нових органів самоврядування і влади земель губернські і повітові установи будуть скасовані» [5, 182]. Але реалізувати цей закон УЦР не змогла, а тому земства продовжували виконувати функції органів місцевого самоврядування.

З метою посилення контролю за діяльністю земств та для проведення реформи місцевого самоврядування при МВС УНР уряд створив Департамент місцевого самоврядування. Прийнятий 9 березня 1918 р. МВС Циркуляр народним земським управам «Про впорядкування повсякденного життя населення» вказував, що земства повинні приступити до виконання своїх обов'язків [5, 190]. 16 березня 1918 р. РНМ прийняла рішення про залучення земських управ до справи збору податків. Згідно з ухвалою РНМ волосні збирачі податків призначалися за погодженням з повітовими земськими управами [5, 209, 214]. На початку квітня 1918 р. УЦР розглянула проект закону про надання органам місцевого самоврядування позички в сумі 100 млн. крб. [5, 235].

Нову систему органів місцевого самоврядування передбачав проект Конституції УНР, розглянутий УЦР 29 квітня 1918 р. Стаття 5 Конституції проголошувала: «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. За ст. 26 органами місцевого самоврядування України проголошувалися виборні ради і управи громад, волостей та земель. Їм мала належати вся повнота влади на місцях. Уряд УНР міг лише контролювати і координувати дії місцевого самоврядування, але не повинен втручатися у його діяльність. Конституція передбачала судові гарантії діяльності місцевого самоврядування [5, 302]. Отже, проект Конституції УНР 1918 р. враховував основні демократичні принципи місцевого самоврядування.

Таким чином, підготовка до проведення реформи місцевого самоврядування у період з 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. Але 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 і 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. Але до проведення такої реформи виконання функцій місцевого самоврядування УЦР законодавчо закріпила за земствами. У кінцевому результаті УЦР не змогла вирішити проблему місцевого самоврядування: їй не вдалося провести реформу місцевого самоврядування та вивести земське самоврядування із фінансової і організаційної кризи. Причиною цього стала низка взаємопов'язаних факторів. Це зокрема прорахунки УЦР: її інституційна та організаційна невизначеність

щодо системи та принципів організації місцевого самоврядування, відсутність належної нормативно-правової бази та ефективної вертикалі виконавчої влади. Іншою важливою причиною слід 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-економічною кризою. Але слід визнати, що за таких умов і за такий короткий проміжок часу провести таку масштабну реформу, якою є реформа місцевого самоврядування одночасно із адміністративно-територіальною реформою – неможливо.

Історичний досвід проведення реформи місцевого самоврядування за доби Української Народної Республіки 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 // Мала енциклопедія етнодержавознавства / [ред. кол. Ю.І. Римаренко та ін.]. – К., 1996. – С. 333-335.
2. Копиленко О.Л. Українська Центральна Рада // Велика Українська юридична енциклопедія : у 20 т. – Т. : Історія держави і права України / Ред. кол. В.Д. Гончаренко та ін. – Х., 2016. – С. 755-758.
3. Копиленко О.Л. «Сто днів» Центральної Ради. – К., 1992. – 204 с.
4. Постановлення надзвичайних земських зборів 11 березня та 23–25 травня 1917 р. Полтавське повітове земство. – Полтава, 1917. – 28 с.
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.]. – К., 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.]. – К., 1996. – 587 с.

7. Винниченко В.К. Відродження нації. – К., 1990. – Ч. 1. – 348 с.

8. Лозовий В. Створення волосних земств в Україні (1917 р.) // Історичний журнал. – 2007. – № 6. – С. 14-23.

9. Циркуляр Полавського губернского комиссара уездным земским управам от 24.11.1917 г. – Державний архів Полтавської області, ф. 828, оп. 1, spr. 154, арк. 15-16.

10. Верстюк В.Ф. Українська Центральна Рада : Навчальний посібник. – К., 1997. – 344 с.

REFERENCES

1. Mironenko O. Nazionalni organy mistsevoj vlady i upravlinnia // Mala entsiklopedia etnoderzhavnoznnavstva / [red. kol. U.I. Rimarenko ta in.]. – K., 1996. – S. 333-335.

2. Kopilenko O.L. Ukrainska Tsentralna Rada // Velyka Ukrainska uridichna entsiklopedia : u 20 t. – T. : Istoria derzhavy i prava Ukrainy / Red. kol. V.D. Goncharenko ta in. – Kh. : Pravo, 2016. – S. 755-758.

3. Kopilenko O.L. «Sto dniv» Tsentralnoj Rady. – K. : «Ukraina», 1992. – 204 s.

4. Postanovlennia nadzvichajnyh zemskih zboriv 11 bereznia ta 23-25 travnia 1917 r. Poltavske povitove zemstvo. – Poltava : Druk. Pidzemskogo, 1917. – 28 s.

5. Ukrainska Tsentralna Rada. Dokumenty i materialy: [u 2-h t.]. – T. 2. (10 grudnia 1917 r. – 29 kvitnia 1918 r.) / [red. kol. V.A. Smolij, V.F. Verstuk ta in. – K. : Nauk. dumka, 1996. – 421 s.

6. Ukrainska Tsentralna Rada. Dokumenty i materialy: [u 2-h t.]. – T. 1. (4 bereznia – 9 grudnia 1917 r.) / [red. kol. V.A. Smolij, V.F. Verstuk ta in. – K. : Nauk. dumka, 1996. – 587 s.

7. Vynnychenko V.K. Vidrozhennia natsii. – K. : Politvidav Ukrainy, 1996. – Ch. 1. – 348 s.

8. Lozovyj V. Stvjrennia volosnyh zemstv v Ukraini (1917 r.) // Istorychnyj zhurnal. – 2007. – № 6. – S. 14-23.

9. Tsyrkuliar Poltavskogo gubernskogo komisara uездным земским управам от 24.11.1917 г. – Derzhavnyj arhiv Poltavskoj oblasti, f. 828, op. 1, spr. 154, ark. 15-16.

10. Verstuk V.F. Ukrainiska Tsentralna Rada : Navchalnyj posibnyk. – K.: Zapovit, 1997. – 344 s.

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

Анотація. У статті 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. Але 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.И. Проблема реформы местного самоуправления во время Украинской Народной Республики.

Аннотация. В статье раскрыто 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 тоже 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. I. 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.