

Максим Главацький  
(Київ)

## ФОРМУВАННЯ ОКУПАЦІЙНОЮ ВЛАДОЮ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ГЕНЕРАЛЬНІЙ ОБЛАСТІ «КИЇВ» У 1941 – 1944 РР.

*В статті розкрито правове та адміністративне забезпечення діяльності районних управ у генеральній області «Київ» у 1941 – 1944 рр.*

*Ключові слова: органи окупаційної влади, організаційна структура, районна в місті управа, районна управа, генеральна область «Київ», Київська та Полтавська області.*

Управлінська модель німецької влади в 1941 – 1944 рр., що була створена на захоплених українських землях для реалізації завдань уряду «нового порядку», базувалася на жорстко ієрархованій і субординованій системі органів та установ цивільної адміністрації Рейхскомісаріату «Україна» (далі – РКУ).

Питанню налагодження управлінської системи окупаційної влади присвячені роботи В. Кружкова, М. Коваля, В. Кучера, В. Коваля, М. Загорюлька та А. Юденкова, О. Лисенка [1]. Частково проблему висвітлено в дисертаційних роботах П. Рекотова, І. Перехрест, О. Гончаренка [2]. Однак, питання діяльності районних управ в системі адміністративно-територіального поділу та правової діяльності окупаційної влади на території генеральної області «Київ» (далі – ГО «Київ») не стало окремим об'єктом наукового вивчення.

Автором поставлена мета дослідити особливості організації та функціонування районних управ в системі адміністративно-територіального поділу та правової діяльності окупаційної влади 1941 – 1944 рр. на прикладі генеральної області «Київ».

При створенні управлінської системи окупаційна влада надавала особливої уваги органам влади місцевого рівня, які були представлені районними, міськими та сільськими управами. Усі вони мали різну організаційну структуру та чисельність управлінського апарату.

Після передачі командуванням Вермахту відповідних територій цивільній адміністрації РКУ розпочалась організаційна перебудова органів місцевого управління.

Окупаційній адміністрації довелося формувати нову нормативно-правову базу, яка весь час динамічно змінювалася, обслуговуючи потреби воєнної доби. Відзначимо, що нормотворчість німецьких урядовців часто відставала від реальних потреб.

Правове регулювання нових відносин велося як зверху, так і знизу. Поки німецькі урядовці чекали установок «згори», працівники місцевих («українських») допоміжних органів управління проявляли ініціативу, розробляючи різноманітні тимчасові правила, інструкції, рекомендації тощо. На території ГО «Київ» найінтенсивніше у плані створення локальних нормативних актів працювала Київська міська управа. Так, 13 листопада 1941 р. її керівництво видало постанову про створення комісії, на яку покладалося завдання скласти

тимчасові правила в галузі цивільного, кримінального, матеріального, процесуального та адміністративного права [3, арк. 44]. Невдовзі призначена комісія розробила Тимчасові правила щодо цивільно-процесуального кодексу, Тимчасові правила щодо матеріального цивільного права, Тимчасові кримінальні правила, Тимчасові кримінально-процесуальні правила для судів, прокуратури і слідчих м. Києва [4, арк. 53 – 96].

Проте, ініціатива місцевих управлінців зі створення нової нормативно-правової бази не принесла вагомих результатів. Незважаючи на створені тимчасові правила, на території генеральної області «Київ» застосовувалися тільки нормативні акти, розроблені німецькою стороною.

Основні нормативні акти, які поширювалися на Україну, друкувалися в централізованому порядку в спеціальних збірниках. Цим процесом керував рейхсміністр східних окупованих територій з підлеглими йому німецькими правовими службами. Основним виданням, в якому друкувалися юридичні приписи, став Збірник постанов Рейхсміністра східних окупованих територій, який ухвалював їх відповідно до указів фюрера та імперського (загальнонімецького) законодавства. Крім Збірника постанов рейхсміністра, на територію України поширювалася також дія «Вісника імперських законів». Таким чином, з формального погляду на основі цієї нормативної бази рейхскомісар мав право видавати лише ті акти, які узгоджені з тими, що вже діють на даній території. Фактично, своїми діями рейхскомісар перетворював себе чи не на єдине джерело права для Рейхскомісаріату та єдине – для місцевого населення окупованої України.

Протягом 1941 – 1942 рр. утвердилась правова система діяльності органів окупаційної влади, і був розроблений чіткий механізм її реалізації.

Уся нормативно-правова документація з Берліна потрапляла до юридичного відділу Рейхскомісаріату і направлялася рейхскомісару на затвердження. До травня 1942 р. відділ діяв за цією системою. Відповідно до вказівок вищого керівництва рейхскомісар ухвалював та в централізованому й режимно-таємному порядку направляв на місця власні розпорядження та накази.

З осені 1941 р. і до 1 травня 1942 р. райхскомісар видавав «Офіційні повідомлення» [5, арк. 4 – 6], частина яких разом з німецьким оригіналом публікувалася в перекладеному українською мовою варіанті [6, арк. 17, 18]. На території генеральної області «Київ» видавався «Вісник постанов рейхскомісара», у якому друкувалися витяги з німецького законодавства (переважно акти рейхсміністра східних окупованих територій), а також відповідні нормативні акти рейхскомісара. Збірник видавався відділом внутрішнього управління РКУ.

З 1 травня 1942 р. в РКУ почав виходити «Центральний бюлетень Рейхскомісара для України» [7, арк. 1 – 4]. Цей збірник нормативно-правових актів призначався лише для внутрішнього користування працівниками установ і організацій РКУ. У 1943 р. в тексті збірника з'явилося особливе доповнення про його призначення винятково для німецьких службовців.

За прикладом райхскомісара керівники генеральної області «Київ» для безпосереднього управління підлеглими гебітскомісаріатами також видавали друковані збірники нормативних актів – «Офіційні бюлетені», певна частина яких мала додатки, так звані «Українські переклади» [8, арк. 43 – 45], що призначалися для використання службовцями органів місцевого управління. Збірники нормативних актів мали важливе

значення, оскільки, відправка на місця опублікованих у них індивідуальних актів не здійснювалася.

На прикладі нормативних документів можна пересвідчитися в неповноцінності та другорядності української адміністрації, її повної залежності від німецьких керівників, адже юридичні положення регіонального характеру мали другорядне значення. Значна частина нормативно-правових актів так і не потрапляла до спеціалістів регіонального рівня.

Переклади правових актів на українську мову здійснювалися в обмеженому, значно звуженому обсязі та мали низьку якість. Власне і сам процес користування цими документами українськими службовцями зводився до суто ознайомчого характеру і не застосовувався на практиці. На рівні органів місцевого управління генеральної області «Київ» лише в одному випадку спостерігалася спроба видання збірників постанов та розпоряджень. Президія Київської міської управи 13 жовтня 1941 р. ухвалила рішення про друк щотижневого збірника всіх постанов і розпоряджень управи та її відділів [9, арк. 12]. Виданням збірника займався начальник правового відділу міської управи. Проте, вже 13 грудня 1942 р. на підставі розпорядження штадткомісара Києва випуск збірника було припинено [10, арк. 150].

Для ефективного використання економічного потенціалу окупованої країни центральні відомства Рейху видавали так звані «галузеві» збірники нормативних актів, які використовувалися для регулювання різноманітних відносин у певних сферах виробництва. Так, Рейхсміністерством продовольства і сільського господарства видавався «Імперський міністерський бюлетень для сільськогосподарської адміністрації» [11, арк. 35 – 42].

Існувала структура підпорядкованості представників німецького управління, що здійснювали та контролювали нормативно-правову діяльність на окупованих територіях. Ця ієрархічна структура виглядала так: фюрер; рейхсміністр східних окупованих областей; рейхскомісар Рейхскомісарітату «України»; генеральні комісари генеральних округів; гебітскомісари (штадтскомісари). На рівні гебітскомісаріатів діяла схема: гебітскомісар; голова районної (міської) управи; сільський староста. Ця вертикальна система мала надати можливість швидко й оперативно реагувати на потреби управління захопленими територіями, захищати інтереси Третього Рейху, однак не завжди ця модель успішно спрацьовувала.

Найбільшою за чисельністю працівників та кількістю службових відділів на теренах РКУ була Київська міська управа.

У жовтні 1941 р. у складі Київської міської управи діяли такі відділи: фінансовий, культури та освіти, охорони здоров'я, пропаганди та преси, праці, кадрів, суспільної опіки, міських підприємств, торгівлі та харчування [9, арк. 7]. Структура управи час від часу зазнавала змін. Так, одним із перших у грудні 1941 р. за погодженням із штадткомісаром було ліквідовано відділ пропаганди Київської міської управи. Офіційною причиною стало те, що начальник відділу «допустив розвал роботи, унаслідок чого без санкції німецького керівництва надруковано відозву політичного змісту до української молоді від імені неіснуючої організації» [12, арк. 13]. Замість нього створили відділ інформації, який згодом на правах секції інформації підпорядковувався відділу культури та освіти.

Станом на 1 серпня 1942 р. в структурі міської управи перебували також транспортний, адміністративний, ремісничий, контрольно-інспекторський, паливний,

статистичний, правничий відділи, відділ зв'язку, а також управління міського інженера [9, арк. 42]. Відділи інформації, кадрів та праці ліквідовувалися. Ще до цього, 17 квітня 1942 р., було ліквідовано відділ кадрів, а прийом на роботу та звільнення мали проводитися винятково через біржу праці [13, арк. 60].

На 13 жовтня 1941 р. у складі Київської міської управи було утворено 11 районних управ (Богданівську, Подільську, Софіївську, Печерську, Шевченківську, Залізничну, Ярославську, Володимирську, Святошинську, Дарницьку, Київську) [12, арк. 227].

Наймасштабніший реорганізаційний проект адміністративного поділу Києва проведено влітку 1943 р. Так, у червні того року у місті було створено 5 районів, які отримали такі офіційні назви: Київ-Центр (Шевченківський), Київ-Ост (Дарницький), Київ-Вест (Володимирський), Київ-Зюйд (Ярославський), Київ-Норд (Подільський) [14, арк. 5].

Згідно з планами вищого німецького керівництва управлінський апарат органів місцевої влади мав оптимізуватися. Рейхскомісар Е. Кох визнавав факт надмірної чисельності апарату органів місцевого управління, вказував на недопустимість витрат із зборів місцевого населення на його утримання та вимагав негайно й істотно скоротити штати [15, арк. 8, 9].

Проте, апарат місцевих управ, навпаки, збільшувався та розростався за рахунок різних відділів, підвідділів, секцій та підсекцій, а також різноманітних інспекцій. Реорганізації організаційної структури управ тривали до останніх днів окупації. Так, відповідно до постанови голови м. Києва від 6 червня 1943 р. районні управи розподілялися на секції та підсекції. Наприклад, Північна (Подільська) управа складалася з 12 секцій: адміністративна (підсекції: загальна, адміністративна, праці), шкіл та культури, охорони здоров'я, фінансова (підсекції: бюджетна, податкова та ревізійна), секція харчування та сільського господарства (підсекції: харчування, земельна), міських та господарчих підприємств, муніципальних садиб та приватного житлофонду, торгівлі, ремісництва та промислів, транспорту тощо [10, арк. 26].

Відділами управи керував відповідний управлінець, а от частина структурних підрозділів могла перебувати в підпорядкуванні міського голови. Зокрема, у Києві на 10 листопада 1941 р. безпосереднє керівництво відділом кадрів та правовим відділом залишалось за міським головою [16, арк. 5].

З метою уніфікації адміністративних покарань ще 15 квітня 1942 р. було ухвалено «Тимчасове положення про заходи адміністративного покарання в м. Києві» та «Перелік дрібних правопорушень, за вчинення яких застосовуються заходи адміністративного застосування» [17, с. 101]. Відповідно до цього нормативного акту адміністративне покарання застосовувалося до осіб, які зухвало поводитися в церкві та під час релігійних обрядів, зневажливо ставилися до приватних осіб та органів міського самоврядування, не виконували законних розпоряджень представників органів управління, з'являлися у громадських місцях у стані сп'яніння, порушували правила торгівлі та промислів, санітарні, будівельно-технічні та протипожежні правила [18, арк. 43 – 45]. Право накладати адміністративні покарання мали міський голова за поданням адміністративного відділу управи, а також голови районних управ за поданням начальників охоронної поліції [19, арк. 157].

Для забезпечення виконання постанов Київської міської управи при її адміністративному відділі було створено бюро виконавців постанов голови м. Києва та підлеглих йому районних управ.

Створення паралельних правових відділів у структурі органів місцевого управління мало сприяти ефективнішому освоєнню окупованої території. Підпорядкування правових відділів аналогічним органам генеральних комісаріатів не лише могло надати можливість для створення чіткої централізованої управлінської системи, а й дозволило б контролювати роботу виконавчо-розпорядчих органів місцевої влади. Проте, німецьке керівництво відмовилося від цього шляху і використало нераціональний та загалом неефективний принцип майже тотального контролю за всіма рішеннями місцевих управлінців та надсилання нормативних актів винятково «до виконання» [20, арк. 5].

Порядок управління в місцевих органах влади нагадував німецькі структури. Керівник підрозділу повинен був мати безапеляційний авторитет. Без нього не ухвалювалося жодне рішення. Ініціатива підлеглих не допускалася. Заборонялося звертатися до вищих за статусом служб без узгодження з безпосереднім керівництвом. Крім того, що міське та районне керівництво підпорядковувалося німецькій цивільній адміністрації, воно мало виконувати вказівки представників репресивно-каральних відомств, зокрема поліції безпеки.

Усе офіційне листування між німецькими та місцевими органами управління велося німецькою мовою. У зв'язку з цим до штатних розписів органів управління міського та районного рівнів, органів господарського та поліційного управлінь було введено посади перекладачів. Однак, таких фахівців катастрофічно не вистачало. До того ж, якість перекладів була вкрай низькою. Тому для працівників органів місцевого управління, якщо вони володіли німецькою мовою, встановлювалися надбавки до заробітної плати. Право визначати таких осіб належало керівнику установи. Надбавки до основної заробітної плати становили 5, 15 та 25% за 3-розрядною шкалою. П'ятивідсоткову надбавку отримували службовці, які не лише розуміли німецьку мову, а й могли нею розмовляти. У крайніх випадках вони могли замінити перекладача III розряду. П'ятнадцятивідсоткова надбавка надавалася працівникам, які могли вільно перекладати та оформляти письмові відповіді на листування, що стосувалися їхньої службової діяльності. Ці особи відповідали посаді перекладача II розряду. Найвищий розряд становили працівники, які мали лінгвістичну освіту або закінчили німецькі навчальні заклади. До них належали також особи, які «удосконалювали знання німецької мови в Німеччині». Вони відповідали найвищому – першому розряду перекладача. Ступінь знання німецької мови визначав керівник установи. Саме він направляв до бухгалтерії розпорядження про виплату надбавок [16, арк. 76].

З особливою прискіпливістю німецькі управлінці ставилися до трудової дисципліни в органах місцевого управління. Практично в усіх тогочасних нормативних актах з цього приводу зазначалося: «гебітскомісар звернув увагу на те, що в установах м. Переяслава і на підприємствах до цього часу недостатня дисципліна. Робітники і службовці на роботу з'являються із запізненням, перерву на обід роблять, коли забажається, а також із роботи йдуть несвоєчасно». Для покращення ситуації із трудовою дисципліною було введено звуковий сигнал – «гудок» [21, арк. 50].

Отже, органи місцевого управління на теренах генеральної області «Київ», що входила до Рейхскомісаріату «України», представлені районними (районними у містах), міськими та сільськими управами.

Наявним було поєднання традицій державного будівництва сталінської моделі з корективами німецької окупаційної влади, вся практична робота по життєдіяльності населення покладалася на структури місцевого населення, низові структури підпорядковувалися вищим, встановлювався зв'язок між районами. Організаційна будова органів окупаційної влади забезпечувала успішне функціонування цієї ланки. Місцеве самоврядування переймалося усіма напрямками діяльності – правовим, соціальним, економічним, духовно-культурним.

На початковому етапі окупації в багатьох регіонах України у структурі органів місцевого управління були створені правові відділи. Вони не лише сприяли ефективній роботі районних та міських управ, а й контролювали роботу виконавчо-розпорядчих органів місцевої влади в контексті дотримання положень правових документів. Увесь правовий матеріал низової ланки органів управління можна поділити на 3 групи: загальні документи; винятково для діяльності управ; акцентовані на питаннях економічного забезпечення життєдіяльності краю.

#### Джерела та література:

1. Кружков В. Что несут немецкие фашисты народам Советского Союза / В. Кружков– М.: ВОЕНИЗДАТ НКО, 1942. – 35 с.; Коваль М. Борьба населения Украины против фашистского рабства / М. Коваль– К.: Наукова думка, 1979. – 134 с.; Коваль В. Подвиг народний. Україна у Великій Вітчизняній війні / В. Коваль– К.: Політиздат України, 1970. – 64 с.; Загорулько М., Юденков А. Крах плана «Ольденбург»: о срыве экономических планов фашистской Германии на временно оккупированной территории СССР. 3-е изд., доп. / М. Загорулько, А. Юденков – М.: Экономика, 1980. – 376 с.
2. Рекотов П. Німецько-фашистський окупаційний режим в Україні 1941-1944 рр. (Історико-правовий аспект): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01- К., 1997.- 222 арк.; Перехрест І.В. Медико-санітарні наслідки Великої Вітчизняної війни для населення України та їх ліквідація у період відбудови (1943-1950 рр.): дис... канд. іст. наук: 07.00.01- Черкаси, 2007.- 291 арк.; Гончаренко О. Організаційно-правове забезпечення функціонування окупаційної адміністрації Рейхскомісаріату «Україна» (1941-1944 рр.): дис... канд. іст. наук: 07.00.01- Переяслав-Хмельницький, 2011.- 265 арк.
3. Державний архів Київської області (далі – ДАКО). – Ф. Р-2412. – Оп. 2. – Спр. 5.
4. ДАКО. – Ф. Р-2412. – Оп. 2. – Спр. 47.
5. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України). – Ф. 3206. – Оп. 6. – Спр. 2.
6. ЦДАВО України. – Ф. 3206. – Оп. 6. – Спр. 1.
7. ЦДАВО України. – Ф. 2077. – Оп. 1. – Спр. 10.
8. ЦДАВО України. – Ф. 3206. – Оп. 6. – Спр. 3.
9. ДАКО. – Ф. Р-2412. – Оп. 2. – Спр. 5.
10. ДАКО. – Ф. Р-2362. – Оп. 1. – Спр. 1.
11. ЦДАВО України. – Ф. 3206. – Оп. 6. – Спр. 3.
12. ДАКО. – Ф. Р-2412. – Оп. 2. – Спр. 4.
13. ДАКО. – Ф. Р-2362. – Оп. 1. – Спр. 1.
14. Центральний державний архів громадських об'єднань України. – Ф. 57. – Оп. 4. – Спр. 109.
15. ДАКО. – Ф. Р-2360. – Оп. 8. – Спр. 1.
16. ДАКО. – Ф. Р-2362. – Оп. 4. – Спр. 2.
17. ДАКО. – Ф. Р-4437. – Оп. 1. – Спр. 1.
18. ДАКО. – Ф. Р-2539. – Оп. 2. – Спр. 21.
19. ДАКО. – Ф. Р-2362. – Оп. 1. – Спр. 12.
20. ДАКО. – Ф. Р-2360. – Оп. 14. – Спр. 51.
21. ДАКО. – Ф. Р-2539. – Оп. 1. – Спр. 11.

#### *Аннотация*

*В статье раскрыто правовое и административное обеспечение деятельности районных управ в генеральной области «Киев» в 1941 – 1944 гг..*

*Ключевые слова: органы оккупационной власти, организационная структура, районная в городе управа, районная управа, генеральная область «Киев», Киевская и Полтавская область.*

#### *Annotation*

*The article revealed the legal and administrative support of the district councils in the general area of «Kiev» in 1941 – 1944.*

*Key words: bodies occupying power, organizational structure, the district in the city council, district council, the general area of «Kiev», Kyiv and Poltava region.*

**Юрій Левченко  
(Київ)**

## **МІСЦЕ УКРАЇНИ В ПЛАНАХ НАЦИСТСЬКОЇ НІМЕЧЧИНИ В РОКИ ДРУГОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ.**

*В статті розглядаються основні положення планів «Барбаросса», «Ост» та «Ольденбург» щодо України нацистської Німеччини в роки Другої світової війни.*

*Ключові слова: нацистська Німеччина, плани, пограбування, Радянський Союз, Друга Світова війна, захоплення території, Рейхскомісаріат «Україна».*

Готуючись до війни проти Радянського Союзу, нацистська Німеччина розробила плани його захоплення (план «Барбаросса»), економічного використання захоплених територій (план «Ольденбург»), а пізніше план колонізації німецькими переселенцями «східного простору» (план «Ост»). Автор ставить мету визначити місце України у воєнних планах Німеччини проти СРСР.

Дослідження планів нацистської Німеччини щодо України бере свій початок ще в період війни у наступних публікаціях: А. Мацкин, А. Шаров «Гитлеровские колонизаторы на Украине» (1942 р.), А. Леонтьев «Зелена папка» Геринга» (1942 р.), А. Ерусалимского «Политика фашистов в оккупированных районах» (1943 р.) та ін.

В радянські часи ця тема розроблялась в загальносоюзному контексті. Підтвердженням дослідження проблеми є розробки 60 – 80-х років ХХ ст., а саме: Л. Безыменского «Германские генералы – с Гитлером и без него» (1961 р.), П. Жилина «Как фашистская Германия готовила нападение на Советский Союз» (1966 р.), В. Коваля «Подвиг народный» (1976 р.), М. Загорулька, А. Юденкова «Крах плана Ольденбург» (1980 р.) та ін. В цих роботах розкриття німецьких планів не виходило за межі радянської ідеології і повторювало лише офіційні твердження щодо аналізу стратегії війни та її наслідків.

Після здобуття незалежності України проблема виокремлюється із загальносоюзного контексту і розглядається окремо. Прикладом є праці М. Коваля «Україна: 1939 – 1945. Маловідомі і не прочитані сторінки історії» (1995 р.), В. Косика «Україна і Німеччина в Другій світовій війні» (1993 р.), Я. Грицака «Нарис історії України» (1996 р.) та інші, що стали новим етапом вивчення даного питання. У цих наукових дослідженнях автори