

Особливості створення та функціонування структурно-організованих форм органів місцевого управління Райхскомісаріату "Україна" (1941–1944 рр.)

Автор публікації, проаналізувавши широке коло архівних джерел, встановлює організаційно-правові форми, на основі яких функціонували органи місцевого окупаційного управління Райхскомісаріату "Україна" упродовж 1941–1944 рр.

Ключові слова: орган місцевого управління, Райхскомісаріат "Україна", гебітскомісаріат.

Автор статті на основі аналізу архівних джерел визначає організаційно-правові форми, на основі яких функціонували органи місцевого окупаційного управління Рейхскомісаріату "Україна" в 1941–1944 рр.

Ключевые слова: орган местного управления, Рейхскомиссариат "Украина", гебитскомиссариат.

Author publication analyzing a wide hull of archival sources establishes that organizational and legal forms on which functioned the Local Authorities of Reichskommissariat in occupation "Ukraine" during the 1941–1944.

Key words: Local Authority, Reichskommissariat "Ukraine", Hebitskomisariat.

Різні прояви такого багатовимірного явища, як нацистський окупаційний режим, репрезентуються у тисячах публікацій, хоч порівняно із дослідженнями історії Другої світової війни ця її складова виглядає дещо обділеною увагою істориків. Ця сторінка минулого нашої країни усе ще продовжує викликати інтерес не лише у вузькоспеціалізованого кола науковців, а й серед широких кіл громадськості. При цьому, чим далі нас відділяє від тих подій часовий фактор, тим більшою увагою дослідників вони користуються, не лише розширюється їх тематика, а й стає багатовимірною, змінюються наукові методології та їхні орієнтири. На зміну радянським героїко-канонічним образам війни, а також домінантам участі Комуністичної партії в організації всенародної боротьби з гітлерівцями, "перемозі радянського способу життя" приходять нові бачення проблеми нацистського окупаційного режиму, у центрі уваги дослідників з'являється пересічна людина з її повсякденними турботами, стратегіями й тактиками виживання в складній та

неоднозначній системі координат взаємостосунків з владними окупаційними інституціями.

"Влада і Людина" – ця "вічна" тема стосунків між суспільством та його політичною надбудовою не користується увагою вчених-істориків. Її вивчають представники інших наук: історії держави і права, політології, соціології. Для істориків питання функціонування гітлерівської окупаційної адміністрації фактично закінчуються на рівні реконструкції зовнішніх дій владних структур, спрямованих на суспільство загалом та конкретну людину зокрема. Але, джерело цих зовнішніх імпульсів, його організаційна структура, причини тих чи інших управлінських дій фактично залишаються невідомими або дослідженими лише частково. Тому важливим завданням є реконструкція внутрішньої структури окупаційних органів влади усіх управлінських рівнів, у тому числі й місцевого.

Зазначимо, що проблема функціонування органів місцевого управління у складній системі координат служб та установ німецьких структур РКУ усе ще продовжує залишатися малодослідженою. Незважаючи на чималу часову віддаленість від тих подій і по сьогодні ми не маємо комплексного дослідження, предметом якого визначалися б особливості роботи органів місцевого управління РКУ. Про те, що без них було неможливо реалізувати мету та завдання, які постали перед керманічами центральних окупаційних структур, говорити зайве.

У сучасній історіографії усталився погляд, за яким з перших і до останніх днів нацистської окупації України структурно-організовані місцеві владні інституції були репрезентовані у вигляді сільських, районних та міських управ. Однак при більш детальному аналізі, проведеному до того ж із врахуванням часового фактора, виявляється, що ситуація була не такою й однозначно. По-перше, німецькі регіональні адміністратори мали порівняно значний ступінь власної управлінської самостійності, й до того ж їх ініціативність не каралась. Тому в окремих випадках вони на власний погляд і розуміння ситуації створювали органи місцевого управління й надавали дозволи на їхню організаційну структуру. По-друге, певні відмінності в структурно-штатних розписах органів місцевого управління визначалися й регіональними особливостями окупованої України, адже, наприклад, промислово розвинуті райони країни обумовлювали появу відділів, які опікувалися налагодженням промислового виробництва, а от на Заході об'єктивно мали б переважати структурні підрозділи, які займалися лісовим та сільським господарством тощо. По-третє, особливості створення органів місцевого управління напряму залежали від часу входження певних районів України до відання цивільної адміністрації РКУ. Військова адміністрація, на відміну від цивільної, при створенні органів місцевого управління керувалася

дещо іншими міркуваннями. До того ж на військових впливав і фактор тимчасовості, адже вони знали про майбутню процедуру передачі захоплених територій у відання адміністрації РКУ. Тому розмаїття структурно-організованих органів місцевого управління та компетенції їх працівників, відсутність уніфікованих підходів до їх створення, встановлення форм і засобів контролю за їх практичною діяльністю й обумовлювалася названими вище факторами та причинами.

Першою окупаційною владою, які й довелося вирішувати питання створення органів місцевого управління та забезпечення контролю за їх діяльністю, стала військова адміністрація, репрезентована VII (адміністративними) відділами комендатур Вермахту. Серед цих управлінських військових структур слід назвати фельд- та ортскомендатури. Перші представляли регіональну військову владу, а другі – місцеву. Як правило, у підпорядкуванні фельдкомендатур перебували колишні області УРСР або й кілька їх, а службова компетенція ортскомендатур територіально поширювалася на декілька колишніх радянських районів. Таким чином, фельдкомендатури представляли верховну регіональну військову владу. Ортскомендатури перебували у їх підпорядкуванні.

Восени 1941 р. та 1942 рр. окуповані території України поетапно були передані цивільній адміністрації РКУ. Остання акція щодо передачі відповідних теренів України в підпорядкування адміністрації РКУ була проведена восени 1942 р. Нові керівники, як правило, переглядали не лише назви й організаційну структуру органів місцевого управління, а й змінювали їх керівний склад.

Відповідно до перших розпоряджень військових комендатур на усій підконтрольній їм території створювалися сільські, районні та міські управи. У містах із довоєнним адміністративним поділом на райони зберігався цей же порядок. Загалом, саме на це й орієнтувалися військові керівники. Владу потрібно було створювати негайно, а тому особливої правотворчості з цього питання не збирався робити ніхто. Ці цілком прагматичні і зрозумілі в тих умовах міркування й лягли в основу створення адміністративної системи органів місцевого управління. До того ж, відтворивши довоєнні зв'язки між установами та організаціями, які діяли на певній території, порівняно легше було налагодити саму систему управління, аніж ламати усталені десятиліттями адміністративно-правові відносини. З цього приводу в окремих нормативних актах військових комендатур чітко зазначалося, що "кожна раптова зміна призвела б до безвладдя" [1, арк. 1–5].

Водночас, офіційно-публічні назви органів місцевого управління у різних регіонах України були неоднаковими. Лише назва органів управління на селі була уніфікованою – "сільська управа". А от як районні, так і міські органи управління називалися по-різному. Подекуди, як

наприклад, у Вінниці, орган місцевого управління отримав назву "старостат". Відомі й інші назви місцевих органів влади, зокрема, такі як: "повітові управи" [2, арк. 67], "повітове управління" [3], "міське управління" (Лохвиця) [4], "Лубенська округова управа" [5, арк. 14], "Чорнухинська районна управа Лохвицького повіту" [6, арк. 4].

Публічні назви органів місцевого управління неодноразово змінювалися. Особливо чітко ця тенденція простежується після передачі відповідних територій у відання цивільної адміністрації РКУ. Так, якщо за влади військових орган місцевого управління у Запоріжжі мав назву "Запорізька міська управа", то у жовтні 1942 р., коли ця територія увійшла до РКУ, на її місці з'явилася "Запорізька українська допоміжна управа" [7, арк. 31]. У Вінниці до 1 листопада 1941 р. існувало "Тимчасове самоврядування міста Вінниці" [8, арк. 102]. А от у Миколаєві відповідний орган влади отримав назву "Українська допоміжна управа" [9, арк. 44], у Дніпропетровську – "Українська міська управа" [10, арк. 93], а в Полтаві – "Бургомістрат м. Полтава", "Полтавський бургомістрат" [11, арк. 31, 35]. У окремих районах його ще іменували бургомістром району, зокрема, Чорнухинського, що на Полтавщині [12, арк. 17].

Аналогічні зауваження назвемо й з приводу офіційних назв посад керівників органів місцевого управління. "Голова" районної чи міської управи – така була найбільш поширена назва керівника місцевої владної інституції. Але у діловій документації органів місцевого управління нам зустрічалися й "шефи" районів чи "посадники", "старости" й "бургомістри" міст. Запорізьку міську управу на початку 1942 р. очолював обербургомістр [13, арк. 34]. А, наприклад, на Вінниччині громадяни у своїх зверненнях та заявах, адресованих керівникам органів місцевого управління, називали їх "комендантами" [14, арк. 71].

Цілком очевидно, що публічне вживання назв офіційних осіб органів місцевого управління не мало принципового характеру. Так, одночасно із назвою "шеф" Вінницького району у цей же період в офіційних документах застосовується термін "голова Вінницької районної управи" [15, арк. 6, 7, 9]. Німецькою стороною ж часто вживалися назви "районний шеф" (Rayonsschef) та "бургомістр" (Burgermeister) [15, арк. 14], а то й "посадник" [16, арк. 5]. При цьому це характерно як для цивільних, так і для військових органів влади [17, арк. 213]. Поступово офіційна назва цих посадовців із "голови" змінювалася на "шеф".

Таким чином, вже на цьому рівні ми не можемо побачити уніфікованого підходу німецьких управлінців до самих назв керівників органів місцевого управління, не говорячи вже про штатні розписи відповідних владних інституцій та їх організаційну структуру.

Організаційна структура створених під керівництвом військових комендатур органів місцевого управління мала різний вигляд. В усякому

разі ми не знайдемо однакової, з точки зору її штатних розписів і структурних підрозділів, міської чи районної управи. Винятком є районні управи у великих містах, таких, наприклад, як Київ. Зрозуміло, що у цьому разі організаційна структура районних (у містах) управ мала подібний вигляд, адже, за погодженням із німецькою владою, створювалася із єдиного центру, яким була міська управа.

На початковому етапі створення органів місцевого управління німецькі управлінці прагнули максимально скоротити кількість їх структурних підрозділів та чисельність штатів. Так, на Волині за планами німецьких управлінців районні управи мали складатися із загального, фінансового та сільськогосподарських відділів [18, арк. 2]. А от на Черкащині до складу районних та міських управ входили відділи: фінансовий, санітарний, шкільний, житловий, продовольства і сільського господарства та комунальний. До цих управлінських структур входили також служба підтримання громадського порядку, служба праці та адресний стіл. Створення судових установ та промислового, лісового, соціального забезпечення, ветеринарного відділів потребували окремих санкцій військових комендатур [19, арк. 83].

Утім, незважаючи на ці міркування, управи міського та районного рівнів отримали більш складну організаційну структуру, та й кількість працівників продовжувала зростати. Не вдалося особливо й зекономити у питаннях фінансування їх діяльності. Причини цього слід віднаходити у зростанні усього того різноманіття завдань, які виконували ці органи влади. А кількість завдань увесь час зростала.

Реорганізації, пошук найбільш, як здавалося німецьким управлінцям, оптимальних організаційно-правових форм існування органів місцевого управління тривали увесь період окупації. Саме керівництво управ у своїх аналітичних довідках та доповідних записках про результати роботи визнавало, що реорганізаційні заходи в апараті управління проводилися "неодноразово" [20, арк. 86].

Для прикладу візьмемо найбільшу, яка діяла на теренах РКУ, Київську міську управу. Так, восени 1941 р. у складі цієї управлінської структури діяли відділи: культури та освіти, охорони здоров'я, пропаганди та преси, праці, кадрів, міських підприємств, торгівлі та харчування, фінансовий, суспільної опіки [21, арк. 7]. У грудні 1941 р. був ліквідований відділ пропаганди, а на його місці з'явився відділ інформації. Згодом цей відділ, але вже на правах секції був підпорядкований відділу культури та освіти [22, арк. 13]. Невдовзі були ліквідовані також відділи кадрів та праці [23, арк. 60]. Натомість, станом на 1 серпня 1942 р. кількість структурних підрозділів управи поповнили відділи: транспортний, адміністративний, ремісничий, контрольно-інспекторський, палив-

ний, статистичний, правничий, зв'язку, управління міського інженера [24, арк. 42].

Київській міській управі підпорядковувалися й Богданівська, Подільська, Софіївська, Печерська, Шевченківська, Залізнична, Ярославська, Володимирська, Святошинська, Дарницька, Київська районні управи [25, арк. 227]. У жовтні 1941 р. шляхом виокремлення певної території від Подільської управи було створено ще й Куренівську управу, а Київську управу взагалі ліквідували. Станом на 1 серпня 1942 р. у складі міської управи перебувала Куренівська управа, а от Київської вже не існувало [26, арк. 43; 27, арк. 1].

В 1943 р. питання адміністративно-територіального облаштування м. Києва було переглянуто шляхом його спрощення й переходу на більш спрощені назви, які вже не враховували попередніх назв. В результаті у місті було утворено такі райони, як: Київ-Центр (Шевченківський), Київ-Ост (Дарницький), Київ-Вест (Володимирський), Київ-Зюд (Ярославський), Київ-Норд (Подільський) [28, арк. 5].

Подібні процеси відбувалися й у Вінниці. Так, з 1 листопада 1941 р. після погодження з фельдкомендатурою "Тимчасове самоврядування" м. Вінниці "внаслідок того, що незалежне існування Самоврядування м. Вінниці зустріло низку труднощів, які негативно відбивались на вирішенні питань як міського так і обласного значення" було підпорядковане Вінницькій обласній управі. На місці "Тимчасового Самоврядування" виникла Вінницька міська управа. Для цього працівникам Вінницької обласної управи наказувалося скласти обґрунтовані проекти підпорядкування відділів міської управи відповідним структурам обласного рівня й разом із представниками міської управи розробити проекти організаційної структури Вінницької міської управи, штатні розписи та місячні ставки [29, арк. 102].

У результаті роботи працівників обласної управи новоутворена Вінницька міська управа складалася із таких відділів: головного управління (2 працівники – староста міста та його заступник), загального відділу (секретаріат – 14 працівників, нотаріального бюро – 2), культурно-шкільного відділу (5 працівників), медично-санітарного відділу (8 осіб), відділу соціального забезпечення (7 працівників), відділу торгівлі і постачання (7 працівників), відділу міського господарства (група промислових підприємств, група комунальних підприємств, земельна група, група благоустрою, група бухгалтерії, усього – 19 осіб), паспортно-реєстраційного бюро (7 працівників), господарчої групи (домоуправління) з 11 працівниками [30, арк. 2–8].

Процес реорганізації тривав, і вже у грудні 1942 р. Вінницька міська управа складалася із 10 відділів. Її організаційна структура ускладню-

валася, а кількість відділів збільшувалася. Загальний відділ поділявся на секретаріат, нотаріальне бюро, паспортне бюро та господарчу групу (36 осіб). До культурно-шкільного відділу входило 2 працівники. До відділу міського господарства входило 12 працівників. Житловий відділ складався із бухгалтерії, групи нерухомого майна та групи експлуатації (15 осіб). Також до структури міської управи входили відділи: торгівлі і постачання (7 осіб), соціального забезпечення (6 осіб), медико-санітарний (6 осіб), "каси хворих" (3 особи), будівельний (13 осіб) та фінансовий [32, арк. 25].

Отже, незважаючи на спроби німецьких управлінців до максимального спрощення організаційної структури міських та районних управ, зменшення кількості їх структурних підрозділів, на практиці усе виходило навпаки. Місцеві органи управління отримали більш складну організаційну структуру. Ліквідовані відділи невдовзі відновлювалися під іншими назвами або ж входили до організаційної структури на правах різноманітних секцій чи підсекцій. Зростала й кількість працівників, зайнятих сферою управлінської діяльності. Так, наприклад, Запорізька районна управа мала у своєму складі загальний (РАЦС та консультаційне бюро), адміністративно-господарський, ветеринарний, поліцейний (допоміжна поліція та пожежна охорона), фінансовий, житловий, сільськогосподарський, будівельний, торговельний, промисловий, транспортний відділи, відділ міського господарства, народної освіти, соціального забезпечення, охорони здоров'я та теплоцентральної. Загалом, у Запорізькій міській управі станом на I квартал 1942 р. нараховувалось 497 працівників [33, арк. 31 – 33, 34 – 37].

Як вже зазначалося, організаційна структура органів місцевого управління не мала уніфікованого характеру. Більш того – в окремих районних управах існували відділи, які в організаційній структурі інших місцевих органів влади більше не зустрічалися. Так, наприклад, у складі Зіньківської районної управи у лютому 1942 р. діяв хлібний відділ, який видав видачею продуктових карток [34, арк. 13]. У Кобеляцькій районній управі було створено паспортний відділ [35, арк. 17]. А от у Полтавській міській управі функціонував інспекторський відділ, на працівників якого покладалися питання виконання рішень й вироків місцевих судових установ та постанов міського керівництва [36, арк. 2, 3].

В окупованій Україні спостерігається таке явище, як поява тимчасових владних інституцій, які, зокрема, були репрезентовані обласними управами. Ці органи місцевої (регіональної) влади з'явилися у перші місяці встановлення контролю над окупованими територіями України. Ініціатива їх створення належала фельдкомендатурам, керівництво яких фактично порушувало встановлені директивні установки, відповідно до яких органи обласного управлінського рівня створювати

не дозволялося. На думку керівництва Райху, це призвело б до централізації управління органами місцевої влади, відповідно до чого усі важелі впливу залишилися б у руках обласних очільників. Звісно, що такий стан речей був недопустимим, адже ситуація була дразливою, оскільки вона суперечила принциповим політичним цілям "нового порядку", як його іменували гітлерівці.

Як зазначає український дослідник О. Гончаренко, обласні управи були створені у Вінниці, Рівному, Луцьку, Дніпропетровську, Житомирі та Кіровограді [37, с. 136]. Під керівництвом голів обласних управ (щоправда – за погодження із фельдкомендатурами) здійснювався процес створення органів місцевого управління та керівництво їх щоденною практичною діяльністю.

В українських архівах найбільше відомостей залишилося про діяльність Вінницької обласної управи. Саме документи фондів, які зберігаються у Державному архіві Вінницької області, дозволяють репрезентувати особливості функціонування цих регіональних органів влади.

Організаційна структура Вінницької обласної управи станом на 9 серпня 1941 р. мала наступний вигляд: адміністративний, шкільний, фінансовий, агрономічно-зоотехнічний, технічно-шляховий, торговельно-промисловий, планово-статистичний, земельний, санітарно-медичний відділи, а також відділи водного і лісового господарства, соціального забезпечення, страхування, зв'язку. Обласній управі підпорядковувався й поліцейний підрозділ під назвою "міліція" [38, арк. 1].

Після передачі території Вінницької та Житомирської областей цивільній адміністрації РКУ і утворення генеральної округи "Житомир" доля обласної управи була вирішена. Наприкінці 1941 – на початку 1942 рр. розпочався поетапний процес її ліквідації. Управлінський персонал управи був переведений на службу до структур генерального комісаріату "Житомир".

Отже, органи місцевого управління РКУ були представлені обласними, районними, міськими та сільськими управами. Вони мали різні офіційні назви, а також неоднакову організаційну структуру. Це свідчить, що німецькі окупаційні адміністратори при створенні органів місцевого управління виходили не лише із необхідності виконання директивних установок вищого керівництва, а й мали відносну самостійність у розв'язанні цього питання.

Література

1. Державний архів Черкаської області (далі – ДАЧО), ф. Р-2400, оп. 1, спр. 1.
2. Державний архів Київської області (далі – ДАКО), ф. Р-2443, оп. 1, спр. 5.

3. Лохвицьке слово. – 1942. – 10 квітня.
4. Лохвицьке слово. – 1942. – 29 березня.
5. Державний архів Полтавської області (далі – ДАПО), ф. Р-2741, оп. 1, спр. 1.
6. ДАПО, ф. Р-2368, оп. 1, спр. 1, арк. 4.
7. Державний архів Запорізької області (далі – ДАЗО), ф. Р-1433, оп. 3, спр. 2.
8. Державний архів Вінницької області (далі – ДАВО), ф. Р-1311, оп. 1, спр. 286.
9. Державний архів Миколаївської області (далі – ДАМО), ф. Р-1035, оп. 1, спр. 16.
10. Державний архів Дніпропетровської області (далі – ДАДО), ф. Р-2567, оп. 1, спр. 9.
11. ДАПО, ф. Р-2318, оп. 1, спр. 1.
12. ДАПО, ф. Р-2368, оп. 1, спр. 3.
13. ДАЗО, ф. Р-1433, оп. 3, спр. 1.
14. ДАВО, ф. Р-1311, оп. 1, спр. 288.
15. ДАВО, ф. Р-1357, оп. 1, спр. 33.
16. Державний архів Херсонської області, ф. Р-1824, оп. 1, спр. 30.
17. ДАЗО, ф. Р-1433, оп. 3, спр. 1.
18. ДАМО, ф. Р-1432, оп. 1, спр. 1.
19. Державний архів Волинської області, ф. Р-1, оп. 2, спр. 2.
20. ДАЧО, ф. Р-2400, оп. 1, спр. 1.
21. ДАДО, ф. Р-2567, оп. 1, спр. 9.
22. ДАКО, ф. Р-2412, оп. 2, спр. 5.
23. ДАКО, ф. Р-2412, оп. 2, спр. 4.
24. ДАКО, ф. Р-2362, оп. 1, спр. 1.
25. ДАКО, ф. Р-2412, оп. 2, спр. 5.
26. ДАКО, ф. Р-2412, оп. 2, спр. 4.
27. ДАКО, ф. Р-2412, оп. 2, спр. 5.
28. ДАКО, ф. Р-2362, оп. 1, спр. 1.
29. ДАКО, ф. Р-2360, оп. 14, спр. 51.
30. ДАВО, ф. Р-1311, оп. 1, спр. 286.
31. ДАВО, ф. Р-1311, оп. 1, спр. 2а.
32. ДАВО, ф. Р-1312, оп. 1, спр. 1333.
33. ДАЗО, ф. Р-1433, оп. 3, спр. 1.
34. ДАПО, ф. Р-2806, оп. 1, спр. 1.
35. ДАПО, ф. Р-2422, оп. 1, спр. 4.
36. ДАПО, ф. Р-2357, оп. 1, спр. 11.
37. Гончаренко О. Функціонування окупаційної адміністрації Райхскомісаріату "Україна": управлінсько-розпорядчі та організаційно-правові аспекти (1941–1944 рр.) : монографія / О. М. Гончаренко. – К. : НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. – 600 с.
38. ДАВО, ф. Р-1311, оп. 1, спр. 286.