

УДК 352/354:94(477)"1941/1944"
DOI: 10.26661/swfh-2017-49-006

І. М. Слудка, Л. В. Турчина

СИСТЕМА АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ПЛАНІВ НАЦИСТІВ НА ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ

Стаття розкриває питання, пов'язані із запровадженням адміністративного поділу та функціонуванням органів управління на окупованій німецькими військами території України. Територія України була розподілена на зону цивільного (Рейхскомісаріат «Україна», Трансїстрія та Генеральне Губернаторство) та військового управління. Система управління окупованої території мала суттєві відмінності від радянської системи, що передусім полягали у наявності як зони цивільної, так і військової структури управління. Діяльність військових та цивільних адміністративних органів була спрямована на здійснення жорсткого контролю над населенням окупованих територій, колоніального управління відповідно до директив нацистського керівництва.

Ключові слова: органи місцевого управління, рейхскомісаріат «Україна», окупаційна політика

Однією зі складових системної кризи, що переживає сучасне українське суспільство, є проблема історичної свідомості. Її вирішення неможливо без переоцінки власного історичного минулого, зокрема місця й ролі України у Другій світовій війні. Радянсько-німецька війна як історична подія продовжує відігравати суттєву роль у духовному та політичному житті української спільноти. Дослідження періоду Другої світової війни було й залишається одним з магістральних напрямів вітчизняної історичної науки. Особливостями нинішнього етапу розвитку української історичної науки є активний пошук науковцями нових теоретичних та концептуально-методологічних засад як у висвітленні, так і викладанні історії у цілісному національно-державному контексті, на засадах державницької ідеї, що стала сьогодні орієнтиром історичних оцінок.

Адміністративний апарат створений нацистами за доби окупації привертав увагу багатьох істориків. З'ясування системи функціонування та розподілу повноважень між складовими елементами окупаційної влади, дослідження історико-правових проблем окупаційного режиму займався, зокрема, П. Рекотов [1,2]. На його думку, створення достатньо розгалуженої системи адміністративних, каральних і судових органів було спрямовано на колонізацію та анексування українських територій. Серед останніх ґрунтовних досліджень, присвячених Другій світовій війні, підготовлених науковцями Інституту історії України є «Україна в Другій світовій війні: погляд з XXI ст.» [3]. Оскільки провідним напрямком сучасної історичної науки є регіоналістика, останніми роками вийшла друком значна кількість праць стосовно окупаційного режиму окремих регіонів України, в яких ми можемо знайти інформацію щодо функціонування адміністративних органів управління. Зокрема, питанням окупації присвячена колективна монографія «Запорізький рахунок Великої війни 1939-1945» [4], проблемою доби окупації на Полтавщині займається В. Ревегук [5], на Дніпропетровщині – М. Слободянюк [6], на Хмельниччині – Ю. Олійник [7].

У період Другої світової війни в Україні неодноразово змінювалася влада, й відповідно органи управління. За кожного режиму запроваджувалася своя управлінська система. Характер влади визначався як політичною стратегією кожного учасника збройного протистояння, так і спроможністю втілити власні плани в життя.

Оскільки Німеччина виступила одним з найбільших геополітичних гравців того часу, українське питання займало важливе місце в її планах щодо захоплення життєвого простору на Сході. Загальну формулу німецької східної політики виведено ще перед початком Другої світової війни. За задумом А. Гітлера, на сході німецький народ мав знайти свій «лібенсраум» (життєвий простір). Для цього планувалося поневолення і масове знищення населення окупованих територій, їх економічне пограбування з наступною колонізацією і онімечуванням населення, яке залишилося [8, с.53]. Ідеологічним підґрунтям, яке виправдовувало таку «східну політику», був принцип расової неповноцінності слов'янських народів.

Вищим німецьким органом з керування захопленою територією було міністерство у справах окупованих областей на Сході (Східне міністерство), створене ще до початку війни. На чолі його був поставлений член нацистської партії, один з ідеологів людиноненавистничкої расової теорії А. Розенберг.

Окуповані території були поділені на дві частини: зону цивільного управління та зону військового управління. Перша у політико-адміністративному відношенні підпорядковувалася імперському міністерству у справах окупованих східних областей, що наказом А. Гітлера від 17 липня 1941 р. розпочало свою роботу, а друга підлягала Головному командуванню сухопутних військ вермахту (ОКХ).

Українські землі, що відносилися до зони цивільного управління, були поділені між рейхскомісаріатом «Україна», Румунією та польським генерал-губернаторством. Крим перебував під спільним управлінням цивільної адміністрації рейхскомісаріату «Україна» (формально) і військової адміністрації (фактично). Територія Чернігівської, Сумської, Харківської, Сталінської (Донецької) і Ворошиловградської (Луганської) областей знаходилася в зоні військового управління [1, с.90], що була встановлена директивою головного командування сухопутних військ Німеччини про забезпечення тилу діючої армії від 3 квітня 1941 р. [9, с.125]. У відповідності до них зона військового управління поділялася на район армії, який складався з району бойових дій і оперативного тилового району армії, та тиловий район групи армії. Наказ начальника штабу ОКВ В. Кейтеля від 22 червня 1941 р. "Про управління в зайнятих областях СРСР" визначав міру

компетентності відповідних органів: «Військове командування має право в цих областях використовувати повну владу і уповноважене передавати це право командуванню окремих військових груп і армій...» [1, с.90].

Найбільшою адміністративно-територіальною структурою був Рейхскомісаріат «Україна» на чолі з гауляйтером Е. Кохом, резиденція якого знаходилась у Рівному. Рейхскомісаріат «Україна» мав у своєму складі шість генеральних округів (генералбецирків):

1. Волинь (центр - Рівне, загальна площа 80.508 кв. км – 24 крайсгебіти (райони), кількість мешканців - 4.211.916 осіб, місце перебування генерального комісара – Рівне); 2. Житомир (центр - Житомир, 16.800 кв. км, 26 крайсгебітів, 2.119.890 мешканців, серед яких за національним складом 87,4% українців, поляків – 7,4%, росіян – 1,2%, німців – 2,7%, чехів – 0,4%, інших національностей – 0,9%); 3. Київ (центр - Київ, 71790 кв. км, 26 крайсгебітів, 4456 тис. осіб); 4. Миколаїв (центр – Миколаїв, 71.790 кв. км, 14 крайсгебітів, 4.455.927 мешканців); 5. Таврія (центр – Мелітополь, 22.900 кв. км, 5 крайсгебітів, 661.981 осіб); 6. Дніпропетровськ (центр – Дніпропетровськ, 52.398 кв. км, 20 крацсгебітів, 2.743.041 мешканців, серед яких за національним складом українців – 70,4%, росіян – 22,3%, білорусів – 3,8%, німців – 0,8%, поляків – 1,3%, євреїв – 0,4%, інші національності – 0,1%); [10].

Генеральні округи (генералбецирки) управлялися генерал-комісарами, які очолювали виконавчу владу на місцях (генерал-комісаріати) і мали досить високі чини в СС, СА, належали до вищого партійного чиновництва чи займали раніше високі пости в адміністративному апараті Німеччини. Зокрема, керівником «Таврії» було призначено А. Фрауенфельда, який у попередні часи був гауляйтером і генеральним консулом, К. Зельцнер очолював «Дніпропетровськ» й обіймав посаду бригаденфюрера [11, арк.12-15].

Генералбецирки поділялися на 115 крайсгебітів (районів), що включали 433 райони (у довоєнних межах), керували ними гебітскомісари. Окремо виділялися 5 міських округів (управлялися генерал-комісарами): Київ, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Кривий Ріг, Кам'янське. Іншими містами керували штатдткомісари, невеликими містами – ортскомісари.

Рейхскомісар та генерал-комісари призначалися особисто фюрером. Гебітскомісари, штатдткомісари та ортскомісари - А. Розенбергом, який очолював імперське міністерство у справах окупованих східних областей. У штаті рейхскомісаріату були: представник МЗС в якості радника із зовнішньополітичних питань, спеціальний начальник СС і поліції, чиновник державних залізниць і державної пошти, які постійно тримали зв'язок з транспортними та інформаційними установами командування збройних сил. Рейхскомісару було рекомендовано надавати генералкомісарам опубліковані розпорядження щодо загального керівництва окупованими територіями. Рейхскомісар повинен був планувати свою господарсько-політичну діяльність таким чином, щоб забезпечувати генеральних комісарів відповідними директивами і управляти згідно із загальнодержавною політикою [12, арк.8].

Загалом, апарат рейхскомісара складався з 4 головних управлінь: центрального, політичного, господарського і технічного. До апарату рейхскомісара входили також вищий СС та поліцей-фюрер, моторизована рота, зв'язковий офіцер військового командування, уповноважений з іноземних справ, уповноважений із залізничних справ, уповноважений з державних поштових справ.

Центральне головне управління складалося з 9 відділів, політичне - з 14, господарське - з 7 відділів (з необхідною кількістю підвідділів з відповідних секторів роботи), і технічне мало лише 2 відділи: технічний (контроль водних шляхів, енергетики, міського, шляхового, наземного та промислового будівництва, водяного господарства та меліорації), а також руху (вуличного руху, річкового, морського судноплавства) [12, арк.8].

Отже, структура адміністративного апарату Рейхскомісаріату «Україна» представляла собою достатньо розгалужену систему, яка намагалася охопити своїм контролем усі сфери життєдіяльності населення захоплених територій.

У підпорядкуванні апарату рейхскомісаріату перебувала ще одна ланка німецького апарату – управління генерал-комісаріату, що функціонувало на території генералбецирка. Воно передбачало наявність головного управління та відділів подібних до вищенаведених, за виключенням таких відмінностей:

- а) у головному центральному управлінні господарський відділ був об'єднаний з бухгалтерією;
- б) у головному політичному відділі, у відділі загального керівництва не було передбачено підвідділ законодавства та організації; у правовому відділі не було підвідділів взагалі; у відділі науки та культури було передбачено тільки 2 підвідділи – школи та книжкового мистецтва;
- в) у головному господарському управлінні замість підвідділу ремісничого (у відділі промислового господарства) були підвідділ торговий та ремісничий; окрім того, не було передбачено існування окремих відділів з питань банківсько-валютної, торгівельної та вексельної політики;
- г) у головному технічному управлінні генералкомісаріату не передбачався підвідділ морського судочинства.

Структура апарату цивільного управління гебітскомісара на території крайсгебіта була подальшим спрощенням структури вищих ланок. Апарат гебітскомісара складався з 4 відділів: головне бюро (особистий стіл, господарський підвідділ, бухгалтерія, розрахунковий стіл); політвідділ (політика, загальне управління, робітничий, медичний, ветеринарний, землевимірвальний, фінансовий, науки та мистецтва); відділ господарства (промислового господарства, продовольства та сільського господарства, лісового та деревного господарства, контролю над цінами); технічний відділ (техніка та рух) [12, арк.9-10].

Увесь адміністративний апарат охоплював різні галузі господарської діяльності на окупованій території. Назви деяких відділів і підвідділів апарату самі собою розкривають цілеспрямованість діяльності окупантів, направлену на організацію використання трудових та природних ресурсів захоплених територій.

Карально-репресивний характер окупаційного режиму та переважно силові методи вимагали створення розгалуженого апарату примусу. Поліція райхскомісаріату, польова жандармерія, були зобов'язані забезпечити не лише упокорення краю, а й своєчасне виконання вказівок Берліна. Цю ділянку роботи контролював райхсфюрер СС і начальник поліції Німеччини Г. Гімmlер, повноваження якого визначалися наказом фюрера від 17 липня 1941 р. «Про введення поліційного режиму в окупованих областях СРСР» [13, с.335].

Для забезпечення спокою та мобілізації резервів створювалися каральні органи: гестапо, служба безпеки (СД), таємна польова поліція (ГФП), німецька польова жандармерія, поліцейські формування (охоронна - шуцполіція та поліція порядку ордунгполіція), служба порядку, війська СС, підрозділи вермахту і війська держав-союзниць Німеччини [1, с.98].

Отже, система управління на окупованій території України мала відмінності від радянської системи, що передусім полягали у наявності як зони цивільної, так і зони військового управління. Адміністрація військової зони повинна була забезпечити «замірнення» окупованих областей, підготувати основу для цивільної адміністрації, налагодити постачання всім необхідним підрозділів вермахту за рахунок місцевих ресурсів. Адміністративні заклади цивільної зони мали набагато складнішу структуру у порівнянні з військовою адміністративною зоною. Зокрема, для Рейхскомісаріату «Україна» була розроблена і впроваджена в життя така схема адміністративного поділу: рейхскомісаріат → генеральні комісаріати → округи → райони. Остаточною економічною метою для Німеччини було перетворення України на житницю Європи. А весь східний простір повинен був стати у майбутньому головним ринком збуту західноєвропейської індустрії, чия продукція мала оплачуватися сільськогосподарською продукцією і сировиною.

Не маючи можливості забезпечити всі низові органи управління етнічними німцями з Рейху, німецьке командування просто фізично було не в змозі організувати управління територіями без залучення місцевих кадрів. З цією метою створювалися органи місцевого управління. Їх організація спиралася насамперед на нижні та середні щаблі довоєнного радянського адміністративного поділу - село, общину (сільську і міську) і район. Вищі адміністративні одиниці не відповідали радянському адміністративному поділу, територіальні межі колишніх областей не співпадали з територіями юрисдикції німецьких військових органів. У наново створених обласних центрах німецьке командування організувало обласні управи, у райцентрах і містах – районні та міські управи, по селах – сільські управи [5, с.98].

Прагматичні німці сподівалися, що вони зможуть контролювати увесь апарат органів місцевого управління окупованих територій. Ними було створено ідеальну картину виконання постанов і розпоряджень на місцевому рівні. У містах окупаційною владою були створені міські управи, очолювати які призначалися міські голови – бургомістри. Вони підлягали перевірці на політичну благонадійність польовою жандармерією, гестапо чи безпосередньо комендатурою і в подальшому знаходилися під наглядом цих та інших німецьких органів. Бралось до уваги чим займалися кандидати в бургомістри за радянської влади. Наприклад, у наказі по 112 піхотній дивізії від 27 серпня 1941 р. зазначалося: «Голів колгоспів і радгоспів, враховуючи завдання у сільському господарстві, по можливості бургомістрами не призначати» [1, с.94]. Перші ж бургомістри призначалися військами, що захоплювали населені пункти. Вони керувалися здебільшого зовнішніми ознаками кандидатів й не мали досить часу для їх перевірки. Військове ж управління, яке йшло за армією, а тим паче німецька цивільна адміністрація рейхскомісаріату, часто змінювали потім людей, призначених спочатку. Та без призначення бургомістрів одразу ж після вступу військ не можна було обійтися, оскільки на них з самого початку лягали обов'язки задоволення потреб підрозділів вермахту [14, арк.77].

Діяльність міської управи повинна була проходити у руслі постанов органів німецької цивільної влади в Україні. Бургомістри мусили займатися організацією охорони продуктів рільництва від псування і крадіжок, турбуватися про здачу зерна, молока, масла, яєць, овочів, фруктів, птахів, тварин, надавати підтримку керівникам сільськогосподарських підприємств у справі забезпечення робочою силою і кіньми для збирання врожаю та для осінніх польових робіт [14, арк.77].

Міські управи на чолі з бургомістрами зосереджували у своїх руках керівництво всіма діючими підприємствами місцевої промисловості, міського житлового комунального господарства і транспорту, торговельними та медичними установами, закладами народної освіти. До функцій міської управи відносилось вирішення питань набору робочої сили для роботи на місцевих підприємствах, фінансування, забезпечення підприємств паливом, сировиною, промисловими та продовольчими товарами. Міська управа займалася також проведенням ремонтно-будівельних робіт, розвитком сільського господарства, збиранням місцевих податків, соціальним забезпеченням населення.

Підпорядковані бургомістрам міські управи у структурному відношенні передбачали наявність таких основних відділів: загального управління, поліцейський, шкіл і культурних закладів, охорони здоров'я, ветеринарний, фінансовий, будуправління, житловий, промисловий, постачання і забезпечення робочою силою, пропаганди та ін.

Отже, можна стверджувати, що відділи міської управи змушені були працювати під керівництвом відповідних відділів штадткомісаріатів і фактично були виконавчими допоміжними установами. Будь-яка власна ініціатива з боку представників міських управ, що суперечила інтересам офіційної влади, або несприятливі міжособистісні стосунки між бургомістрами та штадткомісарами вирішувалися військовими методами не на користь українців.

Великі міста, як правило, поділялися на райони. У кожному районі міста створювалися німецькі комендатури, при яких працювала німецька охорона і поліцейське управління. Військовий комендант району був на кшталт штадткомісару міста – через спеціальне управління здійснював контроль над усім його

життям. Свідченням недовіри німецької окупаційної влади до української адміністрації виступала наявність мережі агентів таємної служби розшуку (філерів) у середовищі поліцейських [15, с.46].

Загальне керівництво районами представляли органи місцевого управління – начальники районних управ, які несли політичну відповідальність за всі підлеглі їм місцеві заклади, господарство і управління. Керівник районної управи був зобов'язаний забезпечувати "спокій і безпеку" на підпорядкованій йому території, боротися з проявами саботажу, диверсіями, непокорю окупаційній владі, організувати "вилучення" продукції для рейху та задовольняти потреби армійських підрозділів [16, с.1]. На цю посаду обирали людей, які вже зарекомендували себе "політично надійними" й активними прибічниками окупантів. Спочатку, коли становище на фронтах було сприятливим і не так активно проявляв себе рух Опору, особливих проблем з формуванням районних управ не було. Їх склад був досить різнобарвним, хоча при комплектуванні виконавчого апарату (відділів та управлінь) окупаційна влада намагалася підібрати працівників з колишніх службовців, які були знайомі з роботою у цих закладах.

Найнижчою ланкою у структурі місцевого управління були сільські управи, очолювані старостами. Як і райони, ці адміністративні одиниці були збережені окупантами. Староста призначався бургомістром. Сільські управи в основному займалися бухгалтерією, але фактичний обсяг роботи, яку вони виконували, був значно більшим. Спочатку старости працювали на громадських засадах, але потім окупанти почали виплачувати їм платню. Староста зі своїм помічником (як правило це був писар) і бухгалтером виконували функції органів цивільної адміністрації і підпорядковувалися райуправі. Старости маленьких сіл їздили до місцевої комендатури для підтвердження своїх прав та одержання настанов. Старости були підпорядковані поліцейські, які виконували розпорядження німецьких адміністративних органів, бургомистра та начальника райуправи (наприклад, реєстрація прибулих, облік місцевого населення, збирання податків, забезпечення військових поставок, надання робочої сили, грузового транспорту, квартир та ін.). Крім того, представники цивільної адміністрації мали допомагати німецьким каральним органам розшукувати червоноармійців, командирів, політпрацівників, парашутистів, партизан та ін., виявляти осіб, які надають притулок ворогам режиму.

Сільська управа забезпечувала вилучення у населення зброї, боєприпасів, радіо- і фотоапаратів, розшук продовольчих військових складів, організацію дотримання світломаскування, прибирання вулиць, поховання трупів, проведення сільськогосподарських робіт, залучення населення на будівельні та дорожні роботи, проведення антиєврейських обмежень і репресій та ін. [1, с.96].

Отже, аналізуючи діяльність місцевих органів управління, можна наголосити, по-перше, мережа допоміжних місцевих управ німецької окупаційної адміністрації охоплювала всю область: вони були навіть в тих дрібних населених пунктах, де про німців тільки чули або ж вони були представлені тільки німецьким комендантом. По-друге, це були найнижчі органи влади, які безпосередньо здійснювали повсякденний контакт з населенням. По-третє, співробітники цих органів були вихідцями з місцевого населення.

Можна з певною часткою упевненості говорити про створення соціально-політичного симбіозу: з одного боку, місцеві управи виступали низовим інститутом влади німецької нацистської політичної системи, з іншого боку, вони були соціально-психологічною частиною конкретних регіонів окупованої країни. Тому через вивчення їх роботи можна досить повно реконструювати історичне полотно реального життя населення на окупованій території.

Джерела та література

1. Рекотов П.В. Органи управління на окупованій території України (1941-1944 рр.) / П.В. Рекотов // Український історичний журнал. – 1997. – № 3. – С.90–101.
2. Рекотов П. Плани та характер окупаційного режиму в Україні 1941-1944 рр. (історико-правовий аспект) / П. Рекотов // Право України. – 1997. – № 3. – С.78–80.
3. Україна в Другій світовій війні: погляд з XXI століття. Історичні нариси: У 2-х кн. / Ред. кол.: В. А. Смолій (голова колегії), Г. В. Боряк, Ю. А. Левенець, В. М. Литвин, О. Є. Лисенко (відп. ред.), О. С. Онищенко, О. П. Реєнт, П. Т. Тронько; Рецензенти: О. С. Рубльов, В. Ф. Шевченко. НАН України. Інститут історії України. - К.: НВП «Видавництво Наукова думка, НАН України», 2011.
4. Запорізький рахунок Великої війни. 1939-1945 / Ф. Г. Турченко, В.М. Мороко, О.Ф. Штейнле, В.С. Орлянський [та ін.]; Ф.Г. Турченко (наук. ред.). – Запоріжжя: Просвіта, 2013. – 416 с.
5. Ревергук В. Я. Полтавщина в роки Другої світової війни (1939–1945) / В. Я. Ревергук. – Полтава, 2004. – 288с.
6. Слободянюк М.А. Рух Опору на Дніпропетровщині в роки Великої Вітчизняної війни (1941-1945) / М. А. Слободянюк. – Дніпропетровськ: Оксамит-Текс, 2005. – 294 с.
7. Олійник Ю.В., Завальнюк О.М. Нацистський окупаційний режим в генеральній окрузі «Волинь-Поділля» (1941-1944 рр.) / Ю. В. Олійник, О. М. Завальнюк. - Хмельницький: Поліграфіст-2, 2012. - 320 с.
8. Ковалюк Р. Під трьома окупаціями: Кам'янецьчина в Другій світовій війні / Р. Ковалюк. - Львів: Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України, 2002. – 173 с.
9. Історія застерігає: Трофейні документи про злочини німецько-фашистських загарбників та їхніх посібників на тимчасово окупованій території України в роки Великої Вітчизняної війни / Інститут Історії партії при ЦК Компартії України ; Інститут Історії АН УРСР. – К.: Політвидав, 1986. – 264 с.
10. Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі - ЦДАГО України). - Ф.-166. - Оп.3.- Спр.142. - Арк.23; Центральний державний архів вищих органів влади та державного управління України (далі - ЦДАВО України) - Ф.4620. - Оп.3. - Спр.239. - Арк.3.; Волинь. Часопис для Волині.-1943.-25 лютого.
11. ЦДАВО України. - Ф.4620. - Оп.3. - Спр.239.
12. ЦДАГО України. - Ф.166 – Оп.3. – Спр.141.

13. Гончаренко О., Лисенко О., Першина Т. Система управління окупованими територіями України / О. Гончаренко, О. Лисенко, Т. Першина // Україна в Другій світовій війні: погляд з XXI ст. Історичні нариси. – Кн. 1. - К.: Наукова думка, 2010. – 734 с.
14. ЦДАВО України. - Ф.КМФ-8 – Оп.2. – Спр.147.
15. Костюк Г. Зустрічі і прощання: Спогади / Г. Костюк. - Ч.2. - Edmonton; Toronto: CIUS, 1998. – 609 с.
16. Державний архів м. Києва (ДАКО). - Ф.Р-2412 – Оп.2. – Спр.7.

Spudka I., Turchina L. Administration system as a mode for realization Nazi's plans on the occupied territory

This article is devoted to the problems of administrative division introduction and function of organ administration during the occupation of Ukraine by Germanic army. The territory of Ukraine was divided into zone of civil (Reich-Commisariat, Transnistria and General Province) and zone of military structure. The administration system of occupied territory had essential differences from the Soviet system, firstly the occupied territory of Ukraine had as zone of civil and military structure administration. Activity of military and civil administrative organs were directed into realization of control over the population in the occupied territory, colonial administration according to nazy guidance.

Key words: local administration, Reichkomissariat "Ukraine", occupation policy