

## Діяльність органів опіки як складова політики соціального забезпечення на території генерального округу «Київ» в 1941 – 1942 рр.

*В публікації проаналізована діяльність органів опіки по забезпеченню повсякденного життя місцевого населення на території генеральної області «Київ» в 1941 – 1942 рр., розкриті заходи медичної допомоги з боку Київської Міської Управи, діяльність районних органів опіки, структура різних категорій населення цього регіону, забезпечення їх фінансами та продуктами споживання.*

**Ключові слова:** Велика Вітчизняна війна, органи окупаційної влади, органи опіки, Київська Міська управа, Київська область, Полтавська область, заклади харчування, медичні установи, соціальне забезпечення.

**П**овсякденне життя місцевого населення генеральної області «Київ» на початковому етапі Великої Вітчизняної війни є актуальною темою для об'єктивного дослідження діяльності окупаційних органів влади, в тому числі і органів опіки на території України. Соціальна допомога, перша медична допомога, особливо після Київської операції 1941 р., відкриття закладів харчування, пунктів обігріву в складний період 1941 – 1942 рр. – ось питання, які не знайшли належного висвітлення в історіографії.

В історіографії війни лише наприкінці 80-х рр. ХХ ст. розпочинається процес дослідження становища місцевого населення м. Києва, Київської та Полтавської областей, які за адміністративно – територіальним поділом визначали генеральний округ «Київ», діяльність організацій, які допомагали місцевому населенню. Аналізуючи питання окупаційного режиму, дослідники

© Главацький М., 2014

**Главацький Максим Володимирович** - аспірант кафедри Історії України Інституту історичної освіти Національного педагогічного університету ім. М.П. Драгоманова (м. Київ).

вивчали проблеми соціального забезпечення місцевого населення через систему органів опіки в контексті вивчення інших проблем окупації. До таких робіт слід віднести праці Т.С. Першиної «Фашистський геноцид на Україні 1941 – 1944 рр.»<sup>1</sup>, де авторка піднімає питання виживання місцевого населення в період війни завдяки місцевим активістам, які допомагали вирішувати повсякденні проблеми. В монографії «Україна і Німеччина у Другій Світовій війні» дослідник В. Косик аналізує становище місцевих мешканців, способи їх виживання в період окупації, зокрема, діяльність «товариств допомоги»<sup>2</sup>. В останні роки з'являються окремі наукові розробки, в яких автори вивчають саме діяльність органів опіки цього часу. Серед перших таких робіт слід відмітити наукові публікації та кандидатську дисертацію В.М. Удовика «Німецько – фашистський окупаційний режим (1941 – 1944 рр.) на території генеральної області «Київ» (Київська та Полтавська області)», які надруковані протягом 2003 – 2006 рр.<sup>3</sup> У другому розділі дисертаційного дослідження «Політика німецької окупаційної влади та місцевої української адміністрацій в сфері соціальних відносин» автор розкриває аспекти діяльності органів опіки на території генеральної області «Київ». В 2012 р. захищена кандидатська дисертація О.В. Костючка «Створення Київської Міської Управи та її діяльність у соціальній і економічній сферах (вересень 1941 р. – лютий 1942 р.)».<sup>4</sup> В ній також на прикладі діяльності Київської Міської Управи досліджується питання соціального забезпечення в м. Києві.

В основу статті покладені матеріали Державного архіву Київської області (Ф.Р – 2225, Ф.Р – 2356, Ф.Р- 2360, Ф.Р- 2412), Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (Ф. 3206, Ф. 3676).

Метою дослідження є проаналізувати діяльність органів опіки на території генеральної області «Київ», що включав Київську та Полтавську області, щодо соціального забезпечення місцевого населення в трагічний період війни 1941 – 1942 рр., вивчити нормативно – правові документи вирішення соціальних проблем, розкривши регіональну специфіку різних районів даної області.

На території генеральної області «Київ» діяла чітка система впровадження правових документів для реалізації соціальних норм. Вся нормативно - правова документація

з столиці Німеччини - Берліна направлялася до правового відділу Рейхскомісаріату «Україна» (далі – РКУ), а також на ознайомлення до рейхскомісара, що займався розробленням нормативної бази регіонального рівня. Рейхскомісар ухвалював та направляв на місця регламентовані розпорядження та накази щодо економічної та соціальної сфери.

Нормативні акти передавалися по такій структурі: від фюрера, як найвищої посади німецького керівництва, через Рейхсміністра східних окупованих областей, Рейхскомісара РКУ, генеральних комісарів генеральних округів до низових ланок, гебітскомісарів. На найнижчому рівні діяла система: гебітскомісар - голова районної (міської) управи - сільський староста.

В період окупації на території України виходили друком спеціальні видання, які містили нормативно - правові документи щодо вирішення питань соціальної політики. В першій половині 1942 р. на території РКУ німецькою адміністративною владою видавалися спеціальні видання «Офіційні повідомлення»<sup>5</sup> та «Вісник постанов Рейхскомісара».<sup>6</sup> З 1 травня 1942 р. в РКУ починає видаватися «Центральний бюлетень Рейхскомісара для України». Ці документи сприяють функціонуванню органів опіки на зазначеній території.

Протягом 1941-1942 рр. утвердилась як правова система діяльності органів окупаційної влади на території генеральної області «Київ», був розроблений механізм її реалізації. Рейхскомісар Е.Кох розробив відповідну нормативну базу регіонального рівня. До травня 1942 р. він і діяв за цією системою. За прикладом рейхскомісара генеральний комісар генеральної області «Київ» Гельмут Квіцрау для безпосереднього управління підлеглими гебітскомісаріатами видавав збірники нормативних актів – «Офіційні бюлетені», які призначалися для використання службовцями органів місцевого управління.<sup>7</sup>

Відзначимо, що правові документи, юридичні положення регіонального значення займали не основне, другорядне місце. Значна частина нормативно-правових актів так і не потрапляла до спеціалістів регіонального рівня. На рівні органів місцевого управління генеральної області «Київ» була спроба видання збірника постанов та розпоряджень. Цю спробу зробила Президія Київської міської управи.

Проте вирішення питань соціальної політики в правових документах органів окупаційної влади займало другорядне місце, адже їй не приділялося належної уваги.

Аналізуючи діяльність органів опіки на зазначеній території, слід розмежувати діяльність органів опіки в управлінській структурі на регіональному рівні: в Києві, в Київській та Полтавській областях.

Центром генеральної області «Київ» було місто Київ. Значимо, що на території міста Києва основним органом опіки, де мали вирішуватися питання соціального забезпечення, була Київська Міська Управа, яку очолював проф. Олександр Оглоблін. Складалася управа з різних відділів, які керували окремими напрямками роботи. Кількість відділів в різних містах генеральної області «Київ» була різною, але основних було близько десяти. Київська Міська Управа, наприклад, нараховувала 18 відділів, серед яких відділ соціальної опіки, що займався забезпеченням безпритульних дітей та інвалідів, допомогою обездоленим.<sup>8</sup>

Затяжне ведення війни, зміна планів та курсу німецького керівництва – ці фактори вплинули на те, що з грудня 1941 року на території генеральної області «Київ» простежуються певні зміни німецької політики, спрямовані на мінімальне підтримання соціальних стандартів. Це можна пояснити тим, що німецька влада потребувала значної кількості здорової робочої сили для налагодження виробництва. Саме за для цього вона вживала різних заходів, спрямованих на підтримку охорони здоров'я місцевих мешканців.<sup>9</sup> Але якість лікування в медичних установах, підпорядкованих Київській Міській Управі була низькою. Це підтверджують факти того, що працівники німецької адміністрації в більшості випадків зверталися не до медичних установ, що були підпорядковані КМУ, а до тих, що підпорядковувалися Товариству Українського Червоного Хреста. Київська Міська управа поряд з лікувальними лікарнями та поліклініками надавали і інші послуги місцевому населенню.<sup>10</sup> У Державному архіві Київської області знаходимо документи, що засвідчують випадки видання довідок про непрацездатність для подання за місцем роботи, щоб особи могли пролікуватися та зберегти роботу з зарплатнею в установі.<sup>11</sup>

Нижчою ланкою в структурі соціального забезпечення місцевого населення стали відділи соціальної опіки міських та районних управ. На початку 1942 року цим відділам були підпорядковані комітети взаємодопомоги, що стали спадкоємцями товариства «Українського Червоного Хреста». Відділ соціальної опіки забезпечував роботу дитячих будинків, будинків інвалідів, безкоштовних їдалень тощо. Через нього надходила допомога від міської влади пенсіонерам, непрацюючим науковцям, малозабезпеченим. Кошти на ці справи відділ отримував з міського або районного бюджету або від перерахування з міських підприємств та сільського господарства та від добровільного збору з населення.<sup>12</sup> В м. Києві стараннями міських управ відкривалися заклади громадського харчування. На травень 1942 в м. Київ їх налічувало 469, в яких харчувалося 61112 осіб.<sup>13</sup>

Щодо дитячого харчування, то за розпорядженням міського голови дітей годували лише при наявності довідки зі школи про відвідування навчальних занять. Вже на вересень 1942 року в Києві функціонувало 60 їдалень на 20 тис. дітей. На міському бюджеті м. Києва знаходилися 9 дитячих будинків, в яких розмістилося 940 дітей, 28 дитсадків.<sup>14</sup> Так само не були забуті й діти з деякими вадами здоров'я. На території м. Києва була організована школа-інтернат для сліпих дітей з професійним навчанням, де термін навчання складався з 8 років.

Існували і будинки інвалідів. Так, на весну 1942 року діяли 4 таких будинки в Києві, в яких перебувало приблизно 300 чоловік, з них 85 дітей у туберкульозному диспансері. Інвалідам доводилося працювати, займатися кустарним ремеслом, адже ці організації не мали в достатній кількості палива, мила, харчування. Така діяльність годувала людей, що там проживали.<sup>15</sup>

Міські управи займалися також соціальною опікою пенсіонерів, хворих та інвалідів. Останнім видавали талони на харчування в їдальнях та допомагали в працевлаштуванні.<sup>16</sup> Виплачувалася пенсія і «визначним людям України» та членам їх сімей - 185 чол., тобто письменникам, науковцям.<sup>17</sup> Але це була занадто мала допомога, людям доводилося продавати свої речі, одяг та книги, щоб мати мінімальні доходи на проживання.

На території Київської області створювалися районні органи опіки. Їхня діяльність зводилася до допомоги соціально незахищеним верствам населення. Так, в Білоцерківському районі на літо 1942 року працювали будинок людей похилого віку на 40 чоловік та будинок інвалідів. З дитячих закладів існувало три дитячі будинки, в яких проживало приблизно 270 дітей. Вони мали допоміжні господарства для свого самостійного існування.<sup>18</sup>

Білоцерківська районна управа займалася допомогою мало-забезпеченим. Після надходження заяви про допомогу відділ соціальної опіки проводив обстеження життєвих умов та назначав допомогу або відмовляв. Виплати проводились 2-3 раз на місяць 40-150 крб., одноразова допомога складала 42-200 крб.<sup>19</sup>

Міські та районні управи займалися і благоустроєм міст та містечок, слідкували за їх санітарним станом. Київська Міська Управа влаштовувала дні прибирання міста. Місцеве населення з кожного району міста вивозило сміття на околиці Києва, частину закопували та компостували.<sup>20</sup> Місцева влада поклала відповідальність за санітарний стан на території та навколо підприємств на їх адміністрації.

Німецька адміністрація змушена була вирішувати й продовольче питання у місті. Вона вимушена була в певній мірі займатися забезпеченням населення продуктами харчування, оскільки без цього не можна було вирішити інші завдання, такі як використання робочої сили та ін.

Зазначимо, що єдиної системи та норм постачання в регіоні не було. Для забезпечення населення планувалося створення сітки магазинів, куди мали передаватися реквізовані товари та продовольства. Але на практиці це не вдалося в повній мірі реалізувати. В різних містах генеральної області продовольче постачання було організовано по-різному.

Для забезпечення Вермахту, окупаційної влади, поліцейських сил необхідно було в першу чергу відновити роботу підприємств харчової промисловості. В травні 1942 р. рейхскомісар України видав розпорядження, за яким населення розділялося на чотири групи «споживачів товарів першої необхідності»: а) непрацюючі, з поважних причин, особи вільних професій; б) утриманці працюючих та родини остарбайтерів; в) працюючі всіх підприємств та установ; г) фольксдойче та робітники, що працювали у важких умовах.<sup>21</sup>

Система забезпечення продуктами на території Київської області регулювалася оголошеннями відносно забезпечення та торгівлі продуктами і відносно шляхового контролю на околицях Києва. З липня 1942 р. було встановлено продуктові пайки, але проблема полягала в тому, що головні в'їзди в місто блокувалися німецькими окупаційними органами для завозу продуктів і відповідно не вистачало навіть мінімального забезпечення продуктами.

Населення намагалося домовитися з українською поліцією, що контролювала систему забезпечення продуктами. Існували й групи спекулянтів, що на ринках піднімали ціни на продукти в десятки разів. Офіційна влада, зокрема начальник поліції безпеки та СД в Києві Ерлінгер, безумовно, знала про проблему постачання продуктів в місті, про осіб, що займалися спекулятивними діями, проте не робила реальних кроків по налагодженню ситуації.<sup>22</sup>

В серпні 1942 р. було підвищено хлібний пайок у 2 рази, встановилися нові норми продуктів на картки на один тиждень для всіх вищеперерахованих груп населення: I група: 100 г м'яса, 1500 г хліба, 2 кг картоплі; II група: 100 г м'яса, 1500 г хліба, 2 кг картоплі; III група: 200 г м'яса, 2000 г хліба, 2,5 кг картоплі, 500 г мучного; IV група: 300 г м'яса, 2500 г хліба, 3,5 кг картоплі, 500 г мучного, 250 г цукру.

На підприємствах для робітників виділялися додаткові пайки та обіди, але кожен керівник такого заводу чи підприємства сам вирішував процес періодичності видачі та якості продуктів. Існувала підтримка продуктами родинам робітників, що працювали в Німеччині. Начальник поліції безпеки та СД в Києві встановлював для таких сімей пайок на півмісяця в 2600 г хліба та 1 кг пшона.<sup>23</sup>

Окупаційна влада спеціально перешкоджала продуктово-му забезпеченню міста Києва. У Києві постійно відчувався брак коштів та продуктів харчування. Спостерігалися випадки, коли восени 1942 р. Київська Міська управа наказувала учням деяких шкіл збирати каштани та перероблювати їх. Ці каштани потім передавалися до дитячих їдалень.<sup>23</sup>

В другій половині 1942 р. німецька окупаційна влада здійснює спробу здобути прихильність місцевого населення. В червні 1942 р. вийшло розпорядження рейхскомісара України,

що регулювало охорону хворих серед українського населення, тобто відрахування коштів підприємством 3%-ї заробітної платні в касу охорони хворих. В реальності дана постанова означала додатковий податок з підприємств, а хворі робітники не мали змоги отримати компенсацію за час хвороби.

В Полтавському регіоні як складова управлінської структури існувала мережа відділів соціальної опіки. В Полтаві відділ освіти міської управи організував 9 дитячих пансіонатів, у тому числі 4 дитячі садки та одну дитячу їдальню.<sup>24</sup>

Дитячі будинки, в більшості випадків, знаходились в поганому матеріальному стані. Допомога районних управ не вирішувала всіх проблем. Спостерігалися випадки, коли у висновках комісії по ревізії зазначалося, що в дитячі будинки від управ не надходило належного утримання – постільної білизни, одягу та ін. Проте дитячим будинкам на території Полтавської області в 1942 р. було виділено до десяти корів, коні, свині, для того, щоб діти в будинках мали змогу харчуватися.

В Полтаві з продуктами було набагато легше, ніж в Києві. За прикладом Київського регіону, в Полтаві восени 1941 року запровадили карткову систему для постачання робітників та службовців, та їх сімей хлібом та іншими видами продуктів. Ці картки діяли в двох десятках магазинів міста за сталими твердими цінами. Робітники перших трьох категорій населення отримували в середньому майже такі самі норми продуктів, як і в Київському регіоні. Проте робітники IV категорії отримували 1 кг хліба по 2 крб., 1 кг крупи по 3.5 крб., отримуючи 280-400 крб. на місяць. Особливістю Полтавського регіону було те, що робітники важливих підприємств харчувалися в 38 їдальнях міста. А весною 1942 року працююче населення частково отримало городи на околицях міста.<sup>25</sup>

Окремо важливо вказати про таку категорію людей, що проживало на території України, як фольксдойче. Протягом окупації, пільги та привілеї надавалися фольксдойче не тільки за співпрацю з гітлерівцями, але й за їх німецьке походження. Окупаційні органи опіки на території України отримали розпорядження про те, що «німцями є не тільки громадяни Німеччини, але також фольксдойче».<sup>20</sup> Органи місцевого управління повинні були піклуватися про харчу-



вання фольксдойче. За продуктовим планом на II квартал 1942 р. в м. Києві, потреба на випічку хліба для фольксдойче становила: муки житньої 95% - 300 тис. кг, солі – 4 тис. 500 кг, дров – 540 кг.<sup>26</sup>

Районні та сільські управи також відповідали за забезпечення фольксдойче паливом, продуктами харчування (це мало назву «німецький пайок»). Виконання цих завдань покладалося на німецьких дільничних інспекторів.<sup>24</sup> Спеціально для фольксдойче відкривалися спеціальні торгівельні пункти, необхідними продуктами забезпечувалися лікарні, будинки пристарілих та дитячих садків. Зазначимо, що архівні документи вказують, крім пільгового продовольчого та речового постачання для етнічних німців, за розпорядженням рейхскомісара України Е. Коха, для них запроваджувалася особлива система оподаткування. За цією системою фольксдойче звільнялися від сплати прибуткового податку. Продукція сільського домашнього господарства, а саме, молоко, м'ясо, овочі, яйця оподатковувалася на пільгових умовах.<sup>15</sup> Спостерігається ситуація, коли з одного боку, серед етнічних німців з'являються колабораціоністські настрої завдяки політиці окупаційних органів влади, а з іншого – до фольксдойче почали ставитися із ворожістю та заздрістю з боку місцевого населення.

Отже, на території генеральної області «Київ» з кінця 1941 р. по кінець 1942 р. місцевому населенню надавалася хоч і мінімальна, але все ж таки соціальна допомога. Правовому регулюванню соціального забезпечення окупаційною владою не приділялося достатньої уваги, адже для окупаційної влади першочерговими завданнями були економічне пограбування та використання людського ресурсу у своїх цілях. В ході війни протягом 1941 – 1942 рр. органи окупаційної влади почали вживати практичних заходів щодо налагодження мінімального соціального забезпечення для місцевого населення.

Аналіз архівних документів показує, що на території Києва та Київської області система соціального забезпечення була жорсткішою, ніж на території Полтавського регіону. Це пояснюється тим, що на території міста Києва знаходилася вся верхівка органів окупаційної влади генеральної області, регіон був виснажений трагічними бойовими діями.

Якщо органи німецької окупаційної влади намагалися заручитися підтримкою з боку місцевого населення, надаючи їм доступ до лікарень та встановлюючи рівні заробітної платні відповідно до посади чи статусу особи; то органи опіки, що діяли на місцях, приймали активну участь у відкритті медичних установ, закладів харчування, для того, щоб місцеве населення змогло отримувати хоч мінімальну соціальну допомогу, просто виживати у такий складний час періоду окупації своєї території.

### Примітки:

1. Першина Т.С. Фашистский геноцид на Україні (1941-1944) / Першина Т.С.- К.: Наукова думка, 1985.- 172 с.

2. Косик В. Україна і Німеччина у Другій світовій війні / Косик В. – Париж- Нью-Йорк- Львів: Наукове товариство імені Т.Шевченка у Львові. Українознавча бібліотека НТШ число 3.- 1993.- 657 с.

3. Удовик В.М. Німецько-фашистський окупаційний режим (1941-1944 рр.) на території генеральної області «Київ» (Київська та Полтавська області): дис... канд. істор. наук: 07.00.01/ Удовик Володимир Михайлович.- К., 2005.- 236 с.

4. Костючок О.В. Створення Київської Міської Управи та її діяльність у соціальній і економічній сферах (вересень 1941 р. – лютий 1942 р.): дис.... канд. істор. наук: 07.00.01 / Костючок Олександр Васильович.- К., 2012.- 245 с.

5. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі - ЦДАВО України).- Ф. 3206.- Оп. 6.- Спр. 2.- Арк. 3.

6. Державний архів Київської області (далі – ДАКО).- Ф.Р-2283.- Оп. 1.- Спр. 15. – Арк. 8.

7. ЦДАВО України.- Ф. 3206.- Оп. 6.- Спр. 3.

8. Центральний державний архів громадських об'єднань України (ЦДАГО України).- Ф. 1. – Оп. 22. – Спр. 320.- Арк. 27.

9. ДАКО. –Ф.Р – 2360.- Оп. 11.- Спр. 4.- Арк. 1-2.

10. ДАКО.- Ф.Р – 2466.- Оп. 1.- Спр. 2.- Арк. 16.

11. ДАКО. – Ф.Р – 2356.- Оп. 1. – Спр. 83. – Арк. 4.

12. ЦДАВО України.- Ф. 3206. – Оп. 2. – Спр. 133. – Арк. 25.

13. ДАКО. - Ф.Р - 2412. – Оп. 2. – Спр. 51. – Арк. 1.

14. ДАКО. – Ф.Р – 2412.- Оп. 2.- Спр. 57. – Арк. 9.

15. ДАКО. – Ф.Р – 2412.- Оп. 2.- Спр. 50. – Арк. 13.

16. ДАКО. – Ф.Р – 2412.- Оп. 2.- Спр. 50. – Арк. 14.
17. Український голос. – 1943. – 5 березня. - С. 17.
18. ДАКО. – Ф.Р – 2225.- Оп. 1. – Спр. 770. – Арк. 5.
19. ДАКО. – Ф.Р – 2225.- Оп. 3. – Спр. 87. – Арк. 5.
20. ДАКО. - Ф. Р - 2225. - Оп. 1. - Спр. 6. - Арк. 15.
21. ДАКО. - Ф. Р - 2536. - Оп. 1. - Спр. 2. - Арк. 104,126.
22. ЦДАВО України. - Ф. 3676. - Оп. 4. - Спр. 476. - Арк. 917.
23. Німецько-фашистський окупаційний режим на Україні;  
Збірник документів і матеріалів. - К., 1963. - С. 148.
24. Голос Полтавщини. – 1942. – 18 грудня. – С. 2.
25. Єрмак О.П. Полтавський «Водоканал» у період Великої Вітчизняної війни (1941-1945 роки) // Історична пам'ять. Науковий збірник. - Полтава: АСМІ. -2000. -№ 1-2. - С. 64-84.
26. Україна в Другій світовій війні у документах: Збірник німецьких архівних матеріалів (1941-1942). - в 3-х тт. / Упоряд. В.М.Косика. - Л., 1997. - Т.2. - С. 31.

**Maksym Glavatskyi**

**Activity of care as part of social security policies  
in the General District «Kyiv» in 1941 – 1942**

**Abstract:** The publication analyzed the activity of care to ensure the daily life of local people in the general area of «Kyiv» in the 1941 - 1942, disclosed measures of care on the part of the Kiev City Council activities in county custody, the structure of the different populations in the region, providing them with money and food consumption.

**Keywords:** World War II, the occupation authorities, care, Kyiv City Council, Kyiv region, Poltava region, dining, medical facilities and social security.

*Надійшла до редколегії 23.04.2014.*