

МІСЬКІ УПРАВИ В СИСТЕМІ ОКУПАЦІЙНОГО АПАРАТУ ВЛАДИ РАЙХСКОМІСАРІАТУ «УКРАЇНА»: ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ТА ПРОБЛЕМИ СЛУЖБОВОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ (1941–1944 рр.)

У статті розглядається проблема створення та функціонування міських управ, які діяли в системі окупаційного апарату влади Райхскомісаріату «Україна» в 1941–1944 рр.

Ключові слова: окупація, міська управа, Райхскомісаріат «Україна», апарат влад.

Однією із проблем історії нацистського окупаційного режиму встановленого в 1941–1944 рр. в Україні продовжує залишатись питання функціонування органів управління Райхскомісаріату «Україна» міського рівня. Існуючі дослідження стосуються переважно вищих органів управління^{1, 2}. Історіографічний доробок сучасних вчених можна доповнити публікаціями Т. Заболотної, у центрі уваги якої перебувають проблеми структури окупаційних органів влади у Києві³ та В. Дудник, яка розглядає діяльність Київської міської управи у перші місяці окупації, використавши у якості джерельної бази дослідження матеріали окупаційної преси⁴.

Відповідно до зазначеного, об'єктом даної публікації визначається нацистський окупаційний апарат влади, предметом — організаційна структура та особливості функціонування міських управ.

Міські управи створювались за ініціативою військових органів управління, ще до створення Райхскомісаріату «Україна». В окремих регіонах військова адміністрація представлена VII відділами фельд- та ортскомендатур проіснувала майже рік, після чого відповідні території були передані цивільним установам Райхскомісаріату.

У перших наказах виданих військовими комендатурами, повідомлялося про перехід певного населеного пункту під її владу. Цей наказ оголошувався серед німецьких військових частин та присутніх у місті установ. Так, у наказі № 1 від 11 вересня 1941 р., який було видано ортскомендатурою у Миколаєві повідомлялося, що наказом по фельдкомендатурі № 193 її призначено керувати містом. У цьому ж наказі визначався порядок проведення реквізицій та конфіскацій, отримання наказів військовими частинами, встановлювався час перебування військовослужбовців на вулицях, регулювався порядок зайняття військовими частинами житла, про проведення затемнення, часу прийому хворих міськими лікарями, використання робо-

чих команд євреїв та військовополонених тощо. Таким чином, в одному наказі врегульовувалося відразу 9 питань, у яких чітко визначався порядок життя у місті⁵. За кілька днів один із пунктів попереднього наказу, який врегульовував питання використання єврейських робочих команд був відмінений, оскільки передбачалась «евакуація» євреїв⁶.

Для управління підлеглими місцевими адміністративними органами влади військовими комендантами видавалися накази та розпорядження. При цьому, видавалися як акти індивідуального рівня так і нормативні документи, що охоплювали відразу ряд питань. Частина розпоряджень виготовлялись типографським способом та перекладалась на українську мову. Так, польовою комендатурою № 679, що дислокувалася в Запоріжжі було видано ряд постанов, кожна з яких врегульовувала кілька проблем. Зокрема, у постанові № 7–42 від 27 квітня 1942 р. порушувались такі питання: «1. Постанова про ремісництво; 2. Про ненімецькі фільми; 3. Забезпечення утриманців загиблих та тих, що втратили працездатність у боротьбі з партизанами; 4. Право районних шефів та посадників (керівників міст — *Авт.*) на оштрафування за порушення порядку; 5. Обов'язки відмічатися і нагляд за новоприбулими; 6. Нагляд за могилами німецьких бійців; 7. Вбирання падла; 8. Про одруження; 9. Школи; 10. Користування профілітованими ґрунтовими дорогами; 11. Бувші червоноармійці; 12. Дозвіл на рух через кордон; 13. Виплата видатків, витрачених в службових поїздках службовцям українських самоуправлінь; 14. Плата за користування цивільними кіньми і машинами; 15. Страхування на випадок хвороби; 16. Забезпечення сімей робітників, завербованих на роботу до Німеччини і т.д.»⁷.

Ортскомендатури часто передислоковувалися. Покидаючи «насиджені» місця вони передавали справи іншим комендатурам. Так, ортскомендатура № I/853 у м. Миколаєві вже наприкінці вересня 1941 р. була переведена до іншого місця, а відтак передала справи ортскомендатурі № I/272 (V)⁸. Рівень правонаступництва між двома військовими установами був досить високий. Комендатура № I/272 (V) продовжувала працювати, видаючи практично ідентичні накази, що врегульовували як військові так і цивільні справи. При цьому фактів «повторів» та дублювання вже прийнятих наказів у її діяльності не спостерігається. Вона ж передала владу цивільній адміністрації генерального округу «Миколаїв». Після цього усім військовослужбовцям та військовим установам було заборонено без посередництва гебітс-комісаріату мати будь-які стосунки з місцевими (українськими) органами влади.

Після передачі відповідних територій цивільній адміністрації, остання «просіювала» кадровий склад міських управа, часто-густо змінюючи його. Характерно, що перші заходи цивільної адміністрації Райхскомісаріату фактично повторювали попередні дії військових. Гебітскомісаріати збирали

статистичні дані, які у свій час вже були отримані військовими. Дублювалася значна кількість наказів та розпоряджень. Останні обставини засвідчують наявність певних відомчих непорозумінь, а також відсутність реальної передачі справ військовими управлінцями своїм цивільним колегам.

Створені під керівництвом німецьких служб органи місцевого управління мали різну організаційну та адміністративно-територіальну структуру. Станом 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)⁹. Станом на 1 серпня 1942 р. у складі міської управи перебувала Куренівська управа, а от Київської вже не існувало¹⁰. Куренівська управа була створена 24 жовтня 1941 р. шляхом поділу Подільського району¹¹. У червні 1943 р. у Києві було утворено 5 районів: Київ-Центр (Шевченківський), Київ-Ост (Дарницький), Київ-Вест (Володимирський), Київ-Зюд (Ярославський), Київ-Норд (Подільський)¹².

Станом на 6 жовтня 1941 р. у складі Київської міської управи діяли відділи: фінансовий, культури та освіти, охорони здоров'я, пропаганди та преси, праці, кадрів, суспільної опіки, міських підприємств, торгівлі та харчування¹³.

Станом на 1 серпня 1942 р. в організаційній структурі міської управи перебували відділи: транспортний, адміністративний, ремісничий, контрольно-інспекторський, паливний, статистичний, зв'язку, правничий, а також управління міського інженера¹⁴. Таким чином, відділи інформації, кадрів та праці були ліквідовані. Із 17 квітня 1942 р., відповідно до розпорядження штадткомісара прийом на роботу та звільнення проводився виключно через Біржу праці¹⁵.

У структуру Запорізької міської управи входили відділи: загальний (який складався із ЗАГСу та консультаційного бюро), адміністративно-господарський, фінансовий, міського господарства, соціального забезпечення, охорони здоров'я, ветеринарний, торговий, промисловий, сільськогосподарський, транспортний, будівельний, народної освіти, а також житловий підвідділ та підвідділ міських підприємств.

Окреме місце у структурі Запорізької міської управи займала поліція з 30 працівниками, серед яких значились: начальник поліції та його заступник, начальник політичного та кримінального відділів із відповідними слідчими, начальник паспортного столу з паспортистами. У штатному розписі управи перебувала допоміжна поліція з 200 поліцаями, 16 осіб з яких займали керівні посади. Поліційним органом вважалася і пожежна охорона Запоріжжя з 47 працівниками. Всього, в міських поліційних органах Запоріжжя перебувало 247 осіб. Разом з поліційними формуваннями в

Запорізькій міській управі станом на I квартал 1942 р. нараховувалось 497 працівників¹⁶.

Свої особливості мав процес формування Вінницької міської управи, яка до 1 листопада 1941 р. мала назву «Тимчасове Самоврядування Міста». Наказом № 75 від 1 листопада 1941 р. по Вінницькій обласній управі було утворено Вінницьку міську управу. Причина цього реорганізаційного кроку вказана в тексті наказу — «Внаслідок того, що незалежне існування Самоврядування м. Вінниці зустріло низку труднощів, які негативно відбивались на вирішенні питань як міського так і обласного значення, виникло питання про злиття органів самоврядувань і про підпорядкування міста Вінниці Обласній Управі з реорганізацією «Тимчасового Самоврядування міста» в «Вінницьку міську управу»¹⁷.

Після проведеної реорганізації Вінницька міська управа складалася з головного управління та відділів: загального відділу (секретаріат та нотаріальне бюро), культурно-шкільного, медично-санітарного, соціального забезпечення, торгівлі і постачання, міського господарства (група промислових підприємств, група комунальних підприємств, земельна група, група благоустрою, група бухгалтерії, паспортно-реєстраційного бюро, господарчої групи)¹⁸.

Організаційна структура Вінницької міської управи була доопрацьована і 5 травня 1942 р., після погодження з міським комісаром у ній з'явилися житловий та фінансовий відділи з бюджетним та податковим підвідділами. Земельна група підпорядковувалася відділу міського господарства. До складу житлового відділу входив госпрозрахунковий підрозділ — будівельна контора. До складу медико-санітарного відділу увійшла ветеринарна інспекція. Паспортно-реєстраційний відділ увійшов як паспортний підвідділ до складу загального відділу¹⁹. Всього станом на 1 травня 1942 р. у складі Вінницької міської управи працювало 406 осіб, з яких апарат управління становив — 145, а зовнішній апарат — 261 особу²⁰.

Організаційна структура місцевих управ за наказами німецьких керівників зазнавала постійних реорганізацій. Одним з перших у грудні 1941 р. був ліквідований відділ пропаганди Київської міської управи. Офіційною причиною став той факт, що начальник відділу допустив «розвал роботи», внаслідок чого було надруковано відозву до української молоді від неіснуючої організації. На його місці був створений відділ інформації²¹, який згодом на правах секції інформації підпорядковувався відділу культури та освіти.

За планами німецьких чиновників управлінський апарат управ мав зменшуватись, але він навпаки, — постійно збільшувався та до того ж розростався усілякими відділами та підвідділами, секціями та підсекціями, а також різноманітними інспекціями. Так, станом на 31 січня 1942 р.

Вінницька міська управа складалась із загального відділу (34), культурно-світнього відділу (3 чол.), шкільної інспекції (5), відділу торгівлі та постачання (6), медично-санітарного відділу (6), ветеринарної інспекції (2), відділу міського господарства (10), відділу опіки (8), житлового відділу (80), паспортно-реєстраційного відділу (10), фінансового відділу (18), земельної групи (5), транспортного відділу (2)²².

Реорганізації управ тривали до останніх днів окупації. Так, відповідно до постанови голови м. Києва від 6 червня 1943 р. районні управи розподілялись на секції та підсекції. Для прикладу, Північна (Подільська) управа складалась з 12 секцій: адміністративна (підсекції: загальна, адміністративна, праці), шкіл та культури, охорони здоров'я, фінансова (підсекції: бюджетна, податкова та ревізійна), харчування та сільського господарства (підсекції: харчування, земельна), міських та господарчих підприємств, муніципальних садиб та приватного житлофонду, районний інженер, торгівлі, ремісництва та промислів, транспорту²³.

У окремих міських управах діяли відділи, які в інших аналогічних адміністративних органах не зустрічаються. Так, до організаційної структури Миколаївської міської управи входив контрольно-ревізійний відділ, керівник якого перевіряв правильність нарахування заробітної плати працівникам організацій та установ, підпорядкованих міській управі²⁴. У Полтавській міській управі в 1943 р. існував інспекторський відділ на який покладалося завдання виконання судових рішень²⁵. В окремих міських управах функціонували відділи реєстрації актів громадянського стану, які видавали різноманітні довідки, метричні виписки тощо²⁶. У більшості міських управ ці функції виконували інші відділи.

Німецькі керівники контролювали діяльність місцевих управлінців. Так, на персональний відділ Полтавської міської управи покладался обов'язок завести персональні справи як на службовців управи так і на працівників усіх підлеглих установ за спеціально розробленою картотекою. У персональних справах відображувався увесь службовий рух працівників, від їх прийому на роботу до звільнення. Усі керівники відділів управи подавали списки підлеглих працівників з усіма особистими даними, а також домашніми адресами. Їх також зобов'язували приймати на роботу робітників і службовців виключно через персональний відділ²⁷.

Відділами управи керував відповідний управлінець, а от частина структурних підрозділів могла перебувати у підпорядкуванні міського голови. Так, у Києві (станом на 10 листопада 1941 р.) безпосереднє керівництво відділом кадрів та правовим відділом залишалось за міським головою²⁸.

Керівник підрозділу повинен був мати безапеляційний авторитет. Поза ним не приймалося жодне рішення. Ініціатива підлеглих каралася. Без погодження з безпосереднім керівництвом заборонялося звертатися до

вищих за службовим статусом осіб. Це питання унаочнює один з наказів по відділу культури та освіти Київської міської управи від 22 липня 1942 р. № 637. Наказом оголошувалась догана директору оперети, який звернувся по службових справах до заступника голови міста. Реакція була миттєвою: «Директорові оперети п. Димнікову М.М., який 18.VII.-42 р. своїм листом за № 01/б звернувся в службових справах безпосередньо до заступника Голови міста п. Волкановича без погодження зі мною і без мого на це дозволу, повідомляючи лише в копії наказу секцію Мистецтв і Штадт-комісаріат, і цим порушив постанову Голови міста і відповідні мої накази щодо порядку листування, — оголошую догану». Керівник відділу міської управи ще раз нагадав підлеглим про порядок службового листування та звернень. Відповідно до цього наказу заборонялось звертатися безпосередньо і до нього, оскільки у штатному розписі відділу культури і освіти існували посади інспекторів²⁹.

Жодне з рішень прийнятих керівником органу місцевого управління не дозволялось оспорювати або критикувати. «Прошу всіх заходів вжити щоб викоринити панібратство. Начальник діє одноособово і його наказ не підлягає ніякій критиці, а тільки виконанню. Обов'язково слідкуйте, аби Ваші накази в термін виконувались і добросовісно. Авторитет Начальника, в першу чергу, залежить від дисципліни. Я буду рішуче боротися зі всяким панібратством, групівщиною, неорганізованістю роботи і, в першу чергу, відповідальність за це несуть самі керівники», — пояснювалось у тексті одного з наказів по Київській міській управі³⁰.

Відповідно до тогочасних інструкцій, тимчасових правил та інших нормативних актів органи працівники органів місцевого управління мали працювати ефективно, без бюрократичної тяганини. «Забезпечте чемне і гідне поводження з відвідувачами», — так інструктував підлеглих голова управи м. Києва. Надаючи вказівки щодо ведення ділового листування він пропонував оформлювати його у стислому й конкретному вигляді: «Всяку історичну писанину, непотрібні пояснення та запитання, непринципові й неділові доповіді пропоную з практики вивести». Усі офіційні звернення, що направлялися німецьким органам влади мав право підписувати лише керівник управи³¹.

З особливою прискіпливістю німецькі управлінці ставились до проблем дотримання трудової дисципліни у органах місцевого управління. Практично в усіх тогочасних нормативних актах з цього приводу зазначалося: «Гебітскомісар звернув увагу на те, що в установах м. Переяслав і на підприємствах до цього часу є недостатня дисципліна. Робітники і службовці на роботу з'являються з запізненням, перерву на обід роблять як коли забажається, а також із роботи йдуть несвоєчасно». Для покращення ситуації із трудовою дисципліною було введено звуковий сигнал — «гудок»³².

Одним з основних структурних підрозділів міських управ став адміністративний відділ. Так, 11 вересня 1941 р. міський голова Вінниці отримав доповідну записку керуючого справами у якій зазначалося: «На сьогодні створилося неможливе становище з таким важливим питанням як підтримка порядку в м. Вінниці.

Міліція має настанову нести виключно вартову службу і всіх хто звертається до неї із заявами про крадіжки, бійки та інше, — відсилає до Самоуправління «по належності».

Існуючий карний відділ завалено такими заявами і він по своїй структурі не має ніякої можливості займатися розглядом цих заяв, оскільки компетенція його зовсім інша.

Відсутність такої служби, яку за дореволюційних часів несла поліція, в час існування Укр. Нар. Республіки — міліція і за радянських часів — міліція тобто: нагляд за виконанням постанов і притягнення до відповідальності винних в порушенні, боротьбу з крадіжками, тобто службу порядку приведено до такого стану, що грабежі, самоуправство, непідкорення вимогам санітарної інспекції набуло масового характеру.

Тому виникає потреба створити такий орган в функції котрого входило б підтримання порядку в м. Вінниці.

Таким органом повинен бути адміністративний відділ міського Самоврядування. Положення про цей відділ і структуру його додаю.

Що до карного відділу, — то постільки функції його цілком входять до Адміністративного відділу — як частина роботи, вважаю доцільним ліквідувати»³³.

Отже, автор проекту вважав за необхідне передати адміністративному відділу завдання підтримання порядку в місті. Проте під час роботи над проектом з нього було викреслено ряд положень, зокрема, пропозицію щодо створення слідчого відділу і завдання проведення слідства про «грабежі, розбої, вбивства» та дії щодо розшуку пограбованого майна і злочинців³⁴.

Загалом, на адміністративні відділи міських управ покладалися завдання у житловій сфері: контроль за умовами проживання мешканців будинків та утримання ними майна, перевірка роботи двірників; у галузі санітарії та охорони здоров'я: контроль за санітарним станом будинків, житлових приміщень, примусова госпіталізація «заразно хворих»; у галузі ветеринарного догляду: контроль за виконанням розпоряджень про заборону незаконного забою тварин, реєстрацію собак та коней; у галузі зовнішнього упорядкування міста: контроль за роботою будинкоуправлінь. Окрім цього на адміністративні відділи покладалися обов'язки контролю за додержанням протипожежної безпеки, питань з прописки та виписки мешканців міста, надання допомоги торгово-промисловій поліції щодо контролю за роботою базарів³⁵.

Ще однією ділянкою роботи, яка доручалася адміністративному відділу став облік жінок, які займалися проституцією. Облік цих жінок мав ретельний характер, перевірялися їх родинний та матеріальний стан. У інструкціях про проведення обліку зазначалося про недопустимість помилок, адже «неправдиве занесення до списків проститутток це є велика образа честі жінки»³⁶. За подання неперевіреної інформації або її приховування передбачалася кримінальна відповідальність. Адміністративний відділ зобов'язувався забезпечити явку цих жінок на щотижневі медичні огляди, а у разі їх відмови мав право звертатися за допомогою до міської поліції.

При відділі існувала посада виконавця, на якого покладався обов'язок виконувати різні адміністративні стягнення, здебільшого грошові штрафи, які накладалися відповідними постановами голів управ³⁷. Законність винесення постанови про накладення адміністративного стягнення перевіряв юридичний консультант управи, після чого направляв відповідну копію виконавцю відділу³⁸.

Певний час під керівництвом адміністративного відділу здійснювалась конфіскація майна осіб, які без відповідного дозволу виїздили з населеного пункту або ж ухилялись від відправки на роботу. Проте у жовтні 1942 р. це право було скасоване. Конфіскація зазначеного майна здійснювалась виключно на підставі рішень німецьких судових установ³⁹.

Через адміністративний відділ проходили рішення про застосування до осіб, які вчиняли певні правопорушення застосування такого виду покарання як направлення до табору примусової праці. За хуліганство, виготовлення та продаж самогону, образу службової особи до винного направляли в цей табір строком на 2 тижні. У більш складних випадках пропонувалося звертатися до штадткомісара, який мав право направити до табору примусової праці на 4–6 тижнів⁴⁰.

З метою однакового застосування адміністративних покарань 15 квітня 1942 р. було прийнято Тимчасове положення про заходи адміністративного покарання у м. Києві. Відповідно до цього нормативного акту адміністративне покарання застосовувалось до осіб, які: зневажливо поводити себе в церкві та під час релігійних обрядів; зневажливо ставились до приватних осіб та органів міського самоврядування; не виконували законних розпоряджень представників органів управління; скоїли хуліганські вчинки, які порушують громадський спокій і лад та зневажають суспільство; вчинили бійки та клевети; вчинили непристойні надписи та малюнки у громадських місцях, «якщо вони не скеровані проти представників влади та не мають політичного змісту»; жебрачили; з'являлися у громадських місцях у стані сп'яніння; порушили правила торгівлі та промислів; порушили санітарні, будівельно-технічні та протипожежні правила, а також правила проживання у будинках та риболовства; подавали неправдиві відомості під час прийому

на роботу; ухилялись від реєстрації на біржі праці або відмовлялись від наданої роботи⁴¹.

Для забезпечення виконання постанов Київської міської управи при її адміністративному відділі було створено бюро виконавців постанов голови м. Києва та підлеглих йому районних управ⁴². З метою правильного й однакового застосування заходів адміністративного впливу головою Київської міської управи було прийнято постанову про затвердження «Тимчасового положення про заходи адміністративного покарання в м. Києві» та доданий до нього «Перелік дрібних правопорушень, за вчинення яких застосовуються заходи адміністративного покарання»⁴³. Право накладати адміністративні покарання мали міський голова за поданням адміністративного відділу управи, а також голови районних управ за поданням начальників охоронної поліції⁴⁴.

Для більш ефективного виконання вказівок місцевої влади та контролю за населенням у Київській міській управі було запроваджено дільничну інспекцію приватного сектору, на яку покладалося завдання:

«а) догляд за виконанням окремих доручень адміністративного відділу щодо прописки та виписки населення, яке мешкає в будинках приватного сектору, відповідних ділянок, а також в справах паспортизації цього населення,

б) догляд за набором на роботу осіб, які мешкають у будинках приватного сектору,

в) догляд за затемненням будинків приватного сектору згідно встановлених правил,

г) догляд за обліком різного майна, що знаходиться в будинках приватного сектору та підлягає обов'язковій реєстрації, як наприклад: друкарські машинки та інші множильні апарати, радіоапаратура, безгосподарче майно,

д) догляд за обліком різних тварин у будинках приватного сектору,

е) видача мешканцям у будинках приватного сектору довідок про мешкання в даному приміщенні, про родинний стан, про перебування на утриманні, про заняття випадковою особистою працею (поденники, хатні прачки, домашні вчителі та інші), про смерть тощо».

Одна дільнична інспекція припадала на 400 будинків, для чого районні управи розподіляли належну їм територію на відповідні ділянки, в залежності від розміщення садиб та кількості населення. Роботу дільничних інспекторів (з точки зору законності та одноманітності практики) контролював адміністративний відділ управи. У межах ділянок створювались відповідні канцелярії, у яких проводився прийом населення. Усього по м. Києву було введено 30 посад дільничних інспекторів. У Шевченківському та Богданівському районах, зважаючи на невелику кількість садиб приват-

ного сектору ці посади не вводились, а функції інспекторів передавались працівникам житлового відділу⁴⁵. Таким чином, інститут дільничних інспекторів став найнижчою службовою інстанцією, яка контролювала населенням, від його прописки до зайняття проституцією

Важливою складовою частиною органів місцевого управління стали контрольно-інспекторські відділи, що були створені у деяких управах. Так, перевіркою проведеною відповідним відділом Київської міської управи було виявлено ряд недоліків та грубих порушень посадових обов'язків окремих працівників Залізничного району, дії яких ознаки злочину. Виявилось, що керівник житлового відділу районної управи привласнив шестикімнатну квартиру, безпідставно виселивши з неї мешканців. Зайняту квартиру за кошти житлового відділу було відремонтовано. Окрім цього, спільно з керівником будинкового управління він продав 300 кг. комбікорму, який був виданий для стимулювання праці візників. Враховуючи ці обставини Київський міський голова зобов'язав районне керівництво звільнити цих осіб з роботи та передати справу до поліції безпеки⁴⁶.

Одним з напрямків діяльності міських управ став тотальний контроль за місцевим населенням. Тому паспортно-реєстраційні заходи стали невід'ємним атрибутом роботи міських управ. Переписи населення, постійні зміни у видачі документів, що засвідчували особу — явище характерне для усіх без винятку відповідних органів управління. Окрім того, штрафи за порушення встановлених правил видачі паспортів, прописки стали важливим джерелом поповнення місцевих бюджетів. Так, за серпень 1943 р. паспортно-реєстраційний відділ Вінницької міської управи отримав 13548 крб (штрафи, плата за видачу паспортів та довідок)⁴⁷. За відсутність прописки накладався штраф у сумі 300 крб, а у разі несплати визначених коштів особа підлягала покаранню у вигляді примусових робіт строком на 2 місяці⁴⁸.

Майже в усіх міських управах діяли відділи суспільної опіки. На цей відділ покладалися завдання соціального забезпечення вразливих категорій населення — пенсіонерів, інвалідів, неповнолітніх. У підпорядкуванні цього відділу перебували будинки інвалідів. Особи, які мали право на певні виплати розподілялися наступним чином: пенсіонери за старістю, інваліди із загальних, професійних захворювань та нещасних випадків, «інвалідів імперіалістичної війни», «інвалідів Червоної армії» (за період з 1 березня 1923 до 1 січня 1939 р.), військовослужбовців «сторожевої служби» (очевидно прикордонної служби — *Авт.*). Було передбачено необхідність розроблення тимчасового положення про пенсії, яке у кінцевому рахунку затверджувалось німецьким керівництвом. Відділ суспільної опіки проводив роботу по організації надання допомоги потерпілим від військових дій, вибухів, «репресованих союдами» та погорільців. Окрім цього передба-

чалось надання допомоги «видатним українським діячам» та членам їх родин⁴⁹. На цей відділ покладался обов'язок організації допомоги родинам, члени яких виїхали роботу до Німеччини. Для цього проводилось обстеження матеріально-побутових умов проживання утриманців, формувалися відповідні списки тощо⁵⁰.

Про необхідність повноцінної роботи зазначеного відділу говорити зайве, адже за попередніми підрахунками міської управи лише у Києві восени 1941 р. нараховувалось близько 10 тис. дітей-сиріт. Проте, реальність вносила свої корективи у роботу відділу. Поряд з тим, що катастрофічно не вистачало коштів та матеріальних ресурсів, у наявності був і незадовільний професійний рівень його працівників. Критика, що прозвучала на їх адресу мала наступні підстави: а) несвоєчасність виконання районними відділами вимог міської управи щодо надсилання статистичної інформації; б) відсутність оперативності в роботі, зайва бюрократична тяганина та подвійне службове листування; в) відсутність відповідної уваги до відвідувачів та «різноманітність» рішень⁵¹.

У компетенції міських управ перебували питання налагодження господарської інфраструктури, контролю за санітарним станом міста. Для цього проводилися заходи з елементарної очистки міста від різноманітного бруду та непотребу, якого в умовах недавніх військових дій скопичилося доволі немало. Відповідали за цю ділянку роботи житловий відділ та будинко-управління⁵². З приводу санітарного стану міста та підтримки чистоти відбувалися неодноразові службові наради⁵³. Закінчувалися вони прийняттям «масштабних» рішень, які утім не підкріплювались конкретними матеріально-технічними ресурсами і зводилися здебільшого до адміністративних заходів.

Керівники та співробітники міських управ одержували грошову винагороду і продовольчі картки, що давало їм можливість утримувати свої родини. Відповідно до розпоряджень райхскомісара про порядок оплати праці, що поширювались на «всі установи та німецькі військові організації, включаючи українські управи та заготівельні організації, які працюють з німецьким завданням, а також виробництва, які працюють для німецького цивільного управління чи військового командування, якщо в них зарплата та робочі умови не врегульовані окремими розпорядженнями», залежно від характеру роботи усі категорії працівників розподілялись на 8 груп.

До першої групи належали «наукові та технічні службовці» із закінченою вищою освітою, а також рівноцінні їм особи, які займали керівні посади та мали «особливі високоцінні досягнення». У розпорядженні Райхскомісара наводились приклади: «Керівник Українського Управління при Обласному Комісарі», бургомістри великих міст (понад 20000 мешканців), головні лікарі, головні аптекарі, керівники великих підприємств і т.п.

До другої групи службовців належали «наукові та технічні службовці» із закінченою вищою освітою, що займали посади керівників відділів в окружних управліннях, районні шефи, бургомістри середніх міст (від 10000 до 20000 мешканців), лікарі, педагогічний персонал ряду закладів освіти.

Третю групу становили «наукові та технічні службовці із закінченою вищою освітою на посадах референтів», технічні службовці із закінченою середньою освітою, районні шефи, бургомістри малих міст (менш як 10000 мешканців), завідувачі аптек, вчителі технічних шкіл.

Службовці, що займали «посади особливого значення» входили до четвертої групи. До них належали перекладачі, касири, фельдшери, зоотехніки, інспектори відділів тощо.

До п'ятої групи входили службовці «з ґрунтовними спеціальними знаннями» у галузі управління (працівники реєстратур, завідувачі канцелярій, бухгалтері, перекладачі (для розмов), майстри, завідувачі магазинів).

Шосту групу становили службовці, які могли виконувати роботу по «складанню документів за наданими вказівками, ведення особливих картотек, бухгалтерських переводів, рахунків, складання наказів та письмових розпоряджень, чистових листів на німецькій мові». Це були стенографісти, креслярі, машиністи, рахівники, виховательки дитячих садків.

До сьомої групи належали службовці з «постійною роботою в конторі, реєстратурі, касах, бухгалтерії, канцелярії». На них покладалися завдання із ведення «письмових щоденників, списків з визначенням змісту, ведення простих картотек, контрольних списків, заповнення гербових паперів та складання статистичних циркулярів, завідування канцелярським устаткуванням, сортування листів».

Найнижчою за кваліфікацією визначалась восьма група службовців, які могли виконувати переважно «механічну роботу в конторі». До них належали посильні, прибиральники тобто — допоміжний персонал необхідний у будь-якій установі чи організації.

Для усіх категорій службовців встановлювався відповідний рівень оплати праці. Перша категорія службовців отримувала 1200, друга — 950, і відповідно — 750, 600, 480, 400, 340 та 280 крб. на місяць. Ставки по заробітній платі для євреїв становили 80%.

Тривалість робочого дня встановлювалась на рівні 48 годин на тиждень. Було передбачено додатковий робочий час на рівні 54 годин на тиждень. Розпорядженням вводились надбавки до заробітної плати за продуктивність праці, підвищення кваліфікації та володіння німецькою мовою (у залежності від «здібностей, досвіду і політичної благонадійності і при гарній поведінці»). Це питання вирішувалось німецьким керівником — генеральним комісаром або гебітскомісаром. Гебітскомісари мали право встановлювати нижчий розмір оплати праці⁵⁴.

Рішення у міських управах приймалися її керівником одноособово, після чого погоджувалось з німецькими управлінцями. Виключенням з цього правила стала Київська міська управа, де спостерігалися явища колеґіальності, оскільки у її структурі існувала Президія, на затвердження якої направлялися різні вадливі питання⁵⁵.

Фінансові та фіскальні заходи міських управ спрямовувалися як на економічне пограбування та експлуатацію місцевого населення, так і на утримання наявної господарської інфраструктури, підтримки інвалідів, дітей-сиріт тощо. Цю ділянку роботи очолювали керівники фінансових відділів. З однієї сторони вони знаходились у підпорядкуванні голів міських управ, а з іншої — мали право звертатися у службових справах безпосередньо до німецьких управлінців, якщо на їх погляд рішення керівництва суперечило встановленим нормативно-правовим актам. Показовим у цьому плані є конфлікт між Вінницьким міським головою професором Севастьяновим та заступником начальника фінансового відділу старшим інспектором-ревізором Іларіоновим. Останній звернувся до штадткомісара Вінниці з доповідною запискою у якій повідомив про ряд порушень, вчинених міським головою, зокрема, відсутність погодження дій між керівником управи та відділом з питань фінансового характеру. Іларіонов повідомив, що голова міської управи на власний розсуд розв'язував певні фінансові питання. До того ж він заборонив фінансовому відділу вести службову переписку з штадткомісаріатом. Заступник начальника відділу звернувся до основної нормативної бази, яка врегульовувала компетенцію фінансового відділу — розпорядження фельдкомендатури № 1 «Про порядок урядування», опублікованому у місцевому виданні «Вінницькі вісті» від 1 жовтня 1941 р. У цьому документі вказувалося, що усі фінансово важливі рішення необхідно погоджувати з фінансовим відділом, керівник якого у разі заперечень має право звертатися до VII відділу фельдкомендатури або ортскомендатури. Тому, він прохав штадткомісара:

«1. Дозволити фінансовому відділу по спірним і незрозумілим питанням звертатися безпосередньо до штадткомісара.

2. Zobov'язати фінансовий відділ направляти копії ревізійних актів Штадткомісару.

3. Zobov'язати старосту м. Вінниці вирішувати фінансові питання лише після висновку фінансового відділу.

4. Вирішити чи має право староста м. Вінниці видавати знижки по безхозному рухомому майну, оренді торгових і жилих приміщень та іншим фінансовим операціям в необмеженому розмірі, чи мається певний встановлений ліміт.

5. Чи має право староста м. Вінниці вирішувати фінансові питання всупереч висновкам фінансового відділу»⁵⁶.

Зазначений конфлікт було розв'язано на користь фінансового відділу. Голови міських управ поза їх санкцією не мали права приймати самостійні рішення з відповідних питань.

Отже, міські управи були створені військовими комендатурами та передані цивільній адміністрації Райхскомісаріату «Україна» упродовж 1941–1942 рр. «Строкатий» характер організаційної структури міських управ свідчить про високий рівень самостійних дій місцевих німецьких керівників.

Жодного ступеня самостійності, навіть у розв'язанні дріб'язкових проблем міські управи не мали. Фактично, вони виконували роль допоміжних німецьких органів місцевого управління.

¹ Лисенко О., Нестеренко В. Окупаційний режим на Україні у 1941–1943 рр.: адміністративний аспект // Архіви окупації. 1941–1944 / Держ. ком. архівів України; упоряд. Н. Маковська. — К., 2006. — С. 762–769.

² Рекотов П. Органи управління на окупованій території України (1941–1944) // УІЖ. — 1997. — № 3. — С. 90–101

³ Заболотна Т. Структура цивільних органів окупаційної влади в Києві // Архіви окупації. 1941–1944 / Держ. ком. архівів України; упоряд. Н. Маковська. — К., 2006. — С. 769–774

⁴ Дудник В. Діяльність Київської міської управи у перші місяці фашистської окупації // Сторінки воєнної історії України: Зб. наук. статей / НАН України. Ін-т історії України. — К., 2005. — Вип. 9. — Ч. 2. — С. 205–213.

⁵ Наказ № 1 по ортскомендатурі № I/853 (м. Миколаїв) від 11 вересня 1941 р. — Державний архів Миколаївської області (далі — ДАМО). — Ф. Р-1432, оп. 1, спр. 1, арк. 1.

⁶ Наказ № 2 по ортскомендатурі № I/853 (м. Миколаїв) від 11 вересня 1941 р. — ДАМО. — Ф. Р-1432, оп. 1, спр. 1, арк. 2.

⁷ Розпорядження № 7–42 польової комендатури № 679 від 27 квітня 1942 р. — Державний архів Запорізької області (далі — ДАЗО). — Ф. Р-1433, оп. 3, спр. 1, арк. 19, 20.

⁸ Наказ № 6 по ортскомендатурі № I/853 (м. Миколаїв) від 27 вересня 1941 р. — ДАМО. — Ф. Р-1432, оп. 1, спр. 1, арк. 11.

⁹ Постанова Київської міської управи № 13 «Про утворення районних управ м. Києва» від 13 жовтня 1941 р. — Державний архів Київської області (далі — ДАКО). — Ф. Р-2412, оп. 2, спр. 4, арк. 227.

¹⁰ Список районних управ, їх керівників та заступників станом на 1 серпня 1942 р. — ДАКО. — Ф. Р-2412, оп. 2, спр. 5, арк. 43.

¹¹ Постанова № 52 Київської міської управи від 24 жовтня 1941 р. «Про утворення Куренівської районної управи шляхом роз'єднання Подільської Управи на дві управи». — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 1, спр. 1, арк. 1.

¹² Розпорядження голови м. Києва № 187 «Про присвоєння назв районам м. Києва» від 18 червня 1943 р. — ДАКО. — Ф. Р-2360, оп. 14, спр. 51, арк. 5.

¹³ Постанова № 12 Київської міської управи «Про затвердження відділів Київської міської управи, керівників цих відділів та їх заступників» від 6 жовтня 1941 р. — ДАКО. — Ф. Р-2412, оп. 2, спр. 5, арк. 7.

¹⁴ Список відділів міської управи м. Києва, їх керівників та заступників станом на 1 серпня 1941 р. — ДАКО. — Ф. Р-2412, оп. 2, спр. 5, арк. 42.

¹⁵ Наказ № 80 голови м. Києва від 17 квітня 1942 р. — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 1, спр. 1, арк. 60.

¹⁶ Штатное расписание по Запорожской городской управе на I квартал 1942 г. — ДАЗО. — Ф. Р-1433, оп. 3, спр. 1, арк. 34–37.

¹⁷ Наказ № 75 від 1 листопада 1941 р. по Вінницькій обласній та міській управах. — Державний архів Вінницької області (*далі* — ДАВО). — Ф. Р-1311, оп. 1, спр. 286, арк. 102.

¹⁸ Персональний склад урядовців Вінницької міської управи відповідно до затверджених п. Міським комісаром штатів міської управи з 1-го травня 1942 р. — ДАВО. — Ф. Р-1312, оп. 1, спр. 2, арк. 2–8.

¹⁹ Наказ по Вінницькій міській управі від 4 травня 1942 р. № 41. — ДАВО. — Ф. Р-1312, оп. 1, спр. 2, арк. 9.

²⁰ Структура та штати Вінницької міської управи з 1 травня 1942 р. — ДАВО. — Ф. Р-1312, оп. 1, спр. 2, арк. 10.

²¹ Постанова № 275 голови міста Києва «Про ліквідацію відділу пропаганди управи» від 19 грудня 1941 р. — ДАКО. — Ф. Р-2412, оп. 1, спр. 4, арк. 13.

²² Наказ № 9 по управі м. Вінниці від 31 січня 1942 р. — ДАВО. — Ф. Р-1312, оп. 1, спр. 2 а, арк. 104.

²³ Витяг з наказу № 242 по Північній районній управі від 17 червня 1943 р. — ДАКО. — Ф. Р-2360, оп. 8, спр. 1, арк. 26.

²⁴ Резолюція керівника контрольно-ревізійного відділу Миколаївської міської управи на копії тарифних ставок оплати праці від 28 серпня 1942 р. — ДАМО. — Ф. Р-2780, оп. 1, спр. 2, арк. 14.

²⁵ Повідомлення інспекторського відділу Полтавської міської управи до суду від 26 липня 1943 р. — Державний архів Полтавської області (*далі* — ДАПО). — Ф. Р-2360, оп. 1, спр. 7, арк. 12.

²⁶ Метричний випис з книги актів про смерть по м. Полтаві. — ДАПО. — Ф. Р-2360, оп. 1, спр. 1, арк. 3.

²⁷ Наказ № 84 по Полтавській міській управі від 1 червня 1942 р. — ДАПО. — Ф. Р-2293, оп. 1, спр. 1, арк. 16.

²⁸ Розпорядження № 4 голови м. Києва від 10 листопада 1941 р. — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 1, спр. 1, арк. 5.

²⁹ Наказ по відділу культури і освіти управи м. Києва від 22 липня 1942 р. № 637. — ДАКО. — Ф. Р-2425, оп. 1, спр. 1, арк. 18.

³⁰ Наказ № 522 голови м. Києва від 27 березня 1942 р. — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 4, спр. 2, арк. 72.

³¹ Наказ № 522 голови м. Києва від 27 березня 1942 р. — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 4, спр. 2, арк. 72 зв.

³² Наказ по Переяславській районній управі від 13 березня 1943 р. — ДАКО. — Ф. Р-2539, оп. 1, спр. 11, арк. 50.

³³ Доповідна записка керуючого справами Самоуправління голові Тимчасового Міського Самоуправління від 11 вересня 1941 р. — ДАВО. — Ф. Р-1312, оп. 1, спр. 10, арк. 6.

³⁴ Проект положення про адміністративний відділ. — ДАВО. — Ф. Р-1312, оп. 1, спр. 10, арк. 7, 8.

³⁵ Інструкція «Про переведення Райадмінвідділами управи м. Києва адміністративного догляду» від 4 листопада 1942 р. — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 1, спр. 12, арк. 26–31.

³⁶ Наказ по адміністративному відділу Київської міської управи № 868 від 26 серпня 1942 р. — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 1, спр. 12, арк. 13.

³⁷ Постанова голови управи Куренівського району м. Києва № 201 від 5 грудня 1942 р. — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 1, спр. 12, арк. 38.

³⁸ Службове подання юридичного консультанта виконавцю адміністративного відділу Куренівської районної управи від 30 вересня 1942 р. — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 1, спр. 13, арк. 36.

³⁹ Постанова голови м. Києва № 197 від 7 жовтня 1942 р. «Про скасування інструкції від 4 серпня 1942 р. № 175 про порядок конфіскації майна». — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 1, спр. 13, арк. 39.

⁴⁰ Вказівка адміністративним відділам районних управ м. Києва від 26 грудня 1942 р. — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 1, спр. 13, арк. 41.

⁴¹ Постанова голови м. Києва від 15 квітня 1942 р. № 70 «Про затвердження Тимчасового Положення про заходи адміністративного покарання в м. Києві». — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 4, спр. 2, арк. 43–45.

⁴² Постанова голови м. Києва № 65 від 28 березня 1942 р. «Про затвердження Положення та Інструкції про виконавців постанов Голови м. Києва та голів районних управ». — ДАКО. — Ф. Р-2412, оп. 2, спр. 1, арк. 92.

⁴³ Постанова № 70 голови м. Києва «Про затвердження Тимчасового Положення про заходи адміністративного покарання в м. Києві» від 15 квітня 1942 р. — ДАКО. — Ф. Р-2412, оп. 2, спр. 1, арк. 101.

⁴⁴ Постанова № 103 голови м. Києва «Про адміністративні покарання за втрату або незаконну передачу паспортів та тимчасових посвідчень особистості мешканцями м. Києва іншим особам» від 18 травня 1942 р. — ДАКО. — Ф. Р-2412, оп. 2, спр. 1, арк. 157.

⁴⁵ Вказівка керівника адміністративного відділу Подільського району Київської міської управи від 20 листопада 1942 р. про виявлення жінок, які займаються проституцією та план роботи по боротьбі з поширенням венеричних захворювань. — ДАКО. — Ф. Р-2360, оп. 7, спр. 6, арк. 98–100.

⁴⁶ Наказ № 140 по управі м. Києва від 28 серпня 1942 р. — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 4, спр. 2, арк. 32.

⁴⁷ Материально-финансовый отчет паспортно-регистрационного отдела Винницкой городской управы за август 1943 г. — ДАВО. — Ф. Р-1312, оп. 1, спр. 10, арк. 88, 89.

⁴⁸ Постановление № 304 паспортно-регистрационного бюро Винницкой городской управы № 304 от 14 октября 1943 г. — ДАВО. — Ф. Р-1312, оп. 1, спр. 10, арк. 112.

⁴⁹ Резолюція на доповіді заступника відділу суспільної опіки Київської міської управи від 26 грудня 1941 р. — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 3, спр. 1, арк. 1, 2.

⁵⁰ Наказ відділу суспільної опіки Куренівської районної управи «Про обслідування родин, осіб, що виїхали на роботу до Німеччини». — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 3, спр. 1, арк. 17.

⁵¹ Резолюція наради представників районних відділів суспільної опіки м. Києва, що відбулась 29 грудня 1941 р. при відділі суспільної опіки міської управи. — ДАКО. — Ф. Р-2362, оп. 3, спр. 1, арк. 9, 10.

⁵² Постанова № 10 голови міста Києва від 31 січня 1942 р. — ДАКО. — Ф. Р-2412, оп. 2, спр. 1, арк. 10.

⁵³ Рішення наради в справі поліпшення санітарного стану міста Києва від 2 січня 1942 р. — ДАКО. — Ф. Р-2412, оп. 2, спр. 1, арк. 11–14.

⁵⁴ Розпорядження Райхскомісара України «Про врегулювання зарплати та умов роботи для всіх службовців з місцевого населення, що працюють у німецьких установах» від 19 лютого 1942 р. — ДАКО. — Ф. Р-2515, оп. 1, спр. 1, арк. 2–8.

⁵⁵ Постанова № 16 Київської міської управи «Про затвердження керівника правничого відділу» від 13 жовтня 1941 р. — ДАКО. — Ф. Р-2412, оп. 2, спр. 4, арк. 224.

⁵⁶ Доповідна записка заступника начальника фінансового відділу Вінницької міської управи штадткомісара м. Вінниця. — ДАВО. — Ф. Р-1311, оп. 1, спр. 282, арк. 44.

В статье рассматривается проблема создания и функционирования городских управ, которые действовали в системе оккупационного аппарата власти «Рейхскомиссариата «Украина» в 1941–1944 гг.

Ключевые слова: *оккупация, городская управа, Райхскомиссариат «Украина», аппарат власти.*

In this article is showing a problem of the building and function an urban menegment, what doing in the system of the ocypation aparat of the pawer Raixskomisariat «Ukraine» in 1941–1944 ycars.

Key words: *ocypation, urban menegment, Raixskomisariat «Ukraine», aparat of the pawer.*