

**М. В. Главацький**

УДК 94:341.324(477.41)(477.53)«1941/1942»

**СИСТЕМА ПРАВОВИХ ІНСТИТУЦІЙ  
ОРГАНІВ ОКУПАЦІЙНОЇ ВЛАДИ НА ТЕРИТОРІЇ  
ГЕНЕРАЛЬНОЇ ОБЛАСТІ «КИЇВ»  
(КИЇВСЬКА ТА ПОЛТАВСЬКА ОБЛАСТІ) (1941–1942 рр.):  
СТВОРЕННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ**

*У статті розкрито систему правових інституцій органів окупаційної влади на території генеральної області «Київ» у 1941–1942 рр.*

Ключові слова: органи окупаційної влади; генеральна область «Київ»; Рейхскомісаріат «Україна»; Київська область; Полтавська область; документ; вєстник; розпорядження; директива; фольксдойче; рейхсдойче.

*На матеріалах Центрального державного архива вищих органів влади і управління України і Державного архива Київської області розкрито систему правових інститутів органів окупаційної влади на території генеральної області «Київ» в 1941–1942 гг. Проаналізовані правове регулювання для етнічних німців, особливості введєння для різних категорій лиц, розкрито систему радянського права, досліджена ініціатива місцевих допоміжних органів управління по створєнню правил, інструкцій, рекомендацій і т. п. Автор проаналізував документи, вєстники, розпорядження, издаванє як на общєй території рейхскомісаріата «Україна», так і на території генеральної області «Київ».*

Ключевые слова: органы оккупационной власти; генеральная область «Київ»; Рейхскомиссариат «Україна»; Киевская область; Полтавская область; документ; вестник; распоряжение; директива; фольксдойче; рейхсдойче.

*The system of legal institutions of the occupying power in the general field of «Kyiv» has not found a holistic and objective coverage of historiography. The status of ethnic Germans in the Ukraine during the occupation was determined by their differentiation, which made the Nazi government. Initially occupation in the general area of «Kyiv» continued to operate fragments of Soviet law. Occupation administration had studied region to form a new normative-legal framework that dynamically changing all the time, according to the situation at the front of the war.*

*On the territory of the district general «Kyiv», which included the Kyiv and Poltava region, appears another characteristic feature of the legal regulation of social relations.*

*The peculiarity of the regulations in the general area of «Kyiv», issued by Ukrainian administration was that these documents quite often note kind and degree of punishment for failure to comply with these regulations. But this element of legal documents quite often contain enough clear rules or regulations that the vast amount of data did not meet the legal requirements and regulations.*

Keywords: the occupation authorities; the general area «Kyiv»; Reichskommissariat «Ukraine»; Kiev region; Poltava region; document; gazette; order; directive; folksdoychе; reyhshdoychе.

Головним завданням окупаційної адміністрації на території України стало створення нормативно-правової бази для свого повноцінного функціонування. Перед керівниками Третього Рейху постало завдання створити правову систему саме для цієї окупованої території. Як виявилось, реалізувати завдання за короткий час було дуже важко. Довелося поєднувати, а подекуди й «накладати» місцеву радянську та німецьку правові системи.

Відзначимо, що створення та становлення системи нормативної бази органів окупаційної влади частково висвітлювалися в роботах В. В. Кружкова, М. В. Ковалю, В. І. Кучера, В. С. Ковалю, М. М. Загорулька та А. Ф. Юденкова [8; 10; 11; 12]. Про певні аспекти, що стосувалися правової діяльності на території окупованої України, йдеться в дисертаціях П. В. Рекотова [15], М. М. Михайлюк [13], І. В. Перехрест [14]. Сучасний дослідник О. М. Гончаренко [1] у монографії вперше в українській історіографії розглядає проблему організаційно-правових аспектів діяльності органів окупаційної влади на території Рейхскомісаріату «Україна». Однак нормативно-правова діяльність органів окупаційної влади саме на території генеральної області «Київ» не стала на даний момент об'єктом вивчення для істориків.

Автор ставить за мету дослідити та виявити особливості становлення правових інституцій органів окупаційної влади на території генеральної області «Київ» на початковому етапі війни, в 1941–1942 рр. Щоб поглиблено вивчити проблему, автор ставить основні завдання, а саме: охарактеризувати правове регулювання для етнічних німців, особливості впровадження для різних категорій осіб; дослідити систему радянського права; проаналізувати ініціативу місцевих допоміжних органів управління зі створення правил, інструкцій, рекомендацій; виявити документи, вісники, розпорядження, що видавалися як на всій території Рейхскомісаріату «Україна», так і на території генеральної області «Київ».

З початком окупації України в червні 1941 р. військами Німеччини керівники нацистського державно-політичного режиму відповідно до вже встановлених ідеологічних норм визначали долю та повсякденне життя місцевих мешканців. На виконання різнопланових завдань, які ставили керівниц-

тво рейху та окупаційна адміністрація перед місцевим соціумом, почала працювати нова, ще невідома українському суспільству правова система. Вона поєднувала як загальноприйняті принципи тогочасної німецької юридичної науки, так і нові, застосовані лише в Україні правові норми та нормативні акти.

Помітною рисою окупаційного права стало використання принципів расової теорії. Тому правове регулювання соціальних відносин для рейхсдойче (корінних німців), фольксдойче (осіб німецької національності), поляків, українців, євреїв мало різне нормативне оформлення, а суб'єкти права користувалися різним рівнем прав і свобод. Окремий правовий статус отримали колишні радянські військовослужбовці (немісцеві), які уникнули полону й змогли частково інтегруватися до місцевих умов життя. Для врегулювання поведінки й повсякденного життя євреїв, їхніх стосунків з державою та іншими національностями встановлювалися окремі правові акти або ж «єврейське питання» виділялося в конкретних приписах загальних нормативних документів.

Статус етнічних німців України в окупаційний період було визначено їхньою диференціацією, яку здійснила нацистська влада. Основою для цього розподілу була етнічна ознака «фольксдойче», а нормативно-правовою підставою — так звані «Списки осіб німецької національності», або так звані «фольксписки». Згідно з «фольксписками», в Рейхскомісаріаті «Україна» існувало три загальні категорії осіб зі статусом «фольксдойче»:

- особи, що мали право на імперське громадянство;
- особи, які вважалися натуралізованими німцями;
- особи, які отримували тимчасове громадянство.

Разом з одержанням німецького громадянства «фольксдойче» цілком підлягали юрисдикції законів рейху включно з тими, що регулювали сімейні стосунки. Зокрема, всі зв'язки з представниками інших національностей суворо заборонялися [21]. Поступово німці, що мешкали в Рейхскомісаріаті «Україна», перетворювалися на повністю відокремлений привілейований стан. Закони й постанови гебітскомісарів, видані для місцевих мешканців, не поширювалися на «фольксдойче». Згідно з додатковими роз'яснювальними циркулярами РКУ, «фольксдойче» користувалися тими самими правами, що й німці з Німеччини [9]. Імперське громадянство Німеччини того часу регулювалося такими нормативно-правовими актами: постановою «Про імперське громадянство» від 5 лютого 1934 р., законом «Про зміни державного та імперського громадянства» від 15 травня 1935 р., а також законом «Про захист чистоти раси» [20].

Процедура реєстрації, перепису й включення до «Списків осіб німецької національності» (передбачалося навіть урахування відсотків домішок

«неарійської» крові) на практиці нерідко давала збої. Велику кількість «фольксдойче» було занесено до третьої (расово нижчої) категорії «Списків осіб німецької національності» через повне незнання рідної мови або недостатнє володіння нею [19].

Створити на території окупованої України правову систему методом перенесення з Німеччини нових правових норм без урахування історичних, політичних, економічних, соціокультурних, ментальних особливостей українського суспільства — це була справа небезпечна. Адже рано чи пізно подібний підхід наштотхнувся б на системну політико-правову кризу, проявами якої є, зокрема, рух опору, спротив будь-яким заходам нової влади. Проте основна ставка у відносинах з народами, що мешкали на окупованих територіях, робилася виключно на силові методи та позасудові механізми врегулювання різноманітних соціальних відносин, без урахування особливостей розвитку місцевих мешканців. Поряд із заохоченням і переконанням усе-таки панували засоби примусу.

Взагалі доцільним було б окреслити структуру та систему державної влади, що виникла на території окупованої України. Відзначимо, що органи першого рівня — рейхсміністерство східних окупованих територій, другого — РКУ, третього — генеральні округи та гебітскомісаріати.

Існувала й структура нормативних актів, які видавали німецькі управління: фюрер — рейхсміністр східних окупованих областей — рейхскомісар Рейхскомісаріату «Україна» — генеральні комісари генеральних округів — гебітскомісари (штадтскомісари). На рівні гебітскомісаріатів діяла схема: гебітскомісар — голова районної (міської) управи — сільський староста.

На початковому етапі окупації в генеральній області «Київ» іще діяли окремі фрагменти радянського права. Радянські нормативні акти, спрямовані на економічну експлуатацію трудових ресурсів України, не викликали заперечення й у німецьких управлінців. Разом з тим, використати радянське законодавство як систему було неможливо, оскільки воно створювалося для реалізації абсолютно іншої політичної мети й підпорядковувалося іншим завданням.

Окупаційній адміністрації досліджуваного регіону довелося формувати нову нормативно-правову базу, яка весь час динамічно змінювалася, відповідно до становища на фронті війни. При цьому нормотворчість німецьких урядовців відставала від реальних повсякденних потреб місцевих мешканців.

На території генеральної округи «Київ», що включала Київську та Полтавську обл., проявляється ще одна характерна особливість правового регулювання суспільних відносин. Поки німецькі урядовці чекали установок «згори», працівники місцевих («українських») допоміжних органів управ-

ління проявляли ініціативу, розробляючи різноманітні тимчасові правила, інструкції, рекомендації тощо. В генеральній області «Київ» найінтенсивніше локальні нормативні акти створювала Київська міська управа. Так, 13 листопада 1941 р. керівництво Київської Міської Управи в особі проф. Олександра Оглобліна видало постанову про створення комісії, на яку покладалося завдання створити тимчасові правила цивільного, кримінального, матеріального, процесуального та адміністративного права [4, арк. 44]. Невдовзі ця комісія розробила комплекс юридичних документів, що регулювали різні норми місцевого життя. Матеріали Державного архіву Київської області містять такі документи: Тимчасові правила щодо цивільно-процесуального кодексу [5, арк. 1–25], Тимчасові кримінальні правила [5, арк. 26–52], Тимчасові кримінально-процесуальні правила для майбутніх судів, прокуратури і слідчих м. Києва [5, арк. 53–96] та Тимчасові правила щодо матеріального цивільного права [5, арк. 97–117].

Потрібно зазначити, що ініціатива місцевих управлінців зі створення нормативно-правової бази не принесла якихось вагомих результатів: на території Київської та Полтавської обл. переважно почали застосовуватися ті нормативні акти, які створила німецька сторона.

Основні нормативні акти, які поширювалися на територію Рейхскомісаріату «Україна», видавалися централізовано в спеціальних збірниках. Цим керував рейхсміністр східних окупованих територій з підлеглими йому німецькими правовими службами. Основним виданням, у якому друкувалися юридичні приписи, став «Збірник постанов рейхсміністра східних окупованих територій». Окрім нього, на територію генеральної області «Київ» поширювалася також дія «Вісника імперських законів» [6, арк. 16–17 зв.]. Рейхскомісар на основі цієї нормативної бази мав право видавати відповідні підзаконні акти, що мали реалізовуватися на території досліджуваного регіону.

У генеральній області «Київ» діяли такі юридичні документи, що поширювалися на всю територію Рейхскомісаріату «Україна». З жовтня 1941 р. до 1 травня 1942 р. рейхскомісар видавав «Офіційні повідомлення» [22, арк. 4–6] двома мовами, в оригіналі — німецькою та в перекладі — українською [22, арк. 17–18]. На території РКУ виходив «Вісник постанов рейхскомісара», у якому друкувалися нормативні акти рейхскомісара, витяги з імперського законодавства (переважно акти рейхсміністра східних окупованих територій) [2, арк. 24–28]. Збірник видавався у відділі внутрішнього управління РКУ. З 1 травня 1942 р. додався «Центральний бюлетень Рейхскомісара для України» [17, арк. 1–4]. На відміну від інших, цей збірник нормативно-правових актів призначався для офіційних держслужбовців установ і організацій РКУ (внутрішнє користування).

За прикладом рейхскомісара України, керівник генеральної округи «Київ» для управління підлеглими гебітскомісаріатами видавав друкований збірник нормативних актів — «Офіційні бюлетені». Як додаток виходили так звані «Українські переклади» інструкцій, розпоряджень, наказів з німецького оригіналу [24, арк. 43–45], які призначалися для службовців органів місцевого управління. Ці збірники нормативних актів мали велике значення, адже були тим джерелом, яке пов'язувало центр та місцеві органи управління.

Відзначимо, що генеральний комісар області «Київ» публікував примірники аналогічних видань з певною тематикою. На прикладі зазначених офіційних розпоряджень, що регулювали соціально-правову діяльність органів окупаційної влади можна зробити припущення, що українська адміністрація була неповноцінною та другорядною, вона повністю залежала від німецьких керівників. Велика частина нормативно-правових актів так і не потрапила до безпосередніх виконавців цих розпоряджень, що відбиралися з місцевого середовища. Матеріали Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України і Державного архіву Київської області засвідчують, що переклад нормативних актів з німецької мови на українську був занадто низької якості, проводився в обмеженому обсязі, адже перекладачами були переважно службовці, що володіли німецькою мовою, а не професіонали. На рівні керівництва Київської міської управи в жовтні 1941 р. було ухвалено видавати щотижневий збірник розпоряджень і постанов різних відділів управи [4, арк. 12]. Цим до грудня 1942 р. опікувався начальник правового відділу Київської міської управи. Наприкінці 1942 р. вийшло розпорядження штадткомісара Києва припинити випуск збірника [3, арк. 150].

Щоб використати економічний потенціал округи «Київ», центральні органи Третього рейху почали видавати галузеві збірники нормативних актів для регулювання відносин у різних сферах виробництва на окупованій території. Так, рейхсміністерство продовольства і сільського господарства почало видавати «Імперський міністерський бюлетень для сільськогосподарської адміністрації» [18, арк. 35–42].

Директиви до міських та районних управ доправляла службова пошта. Надходження виданих нормативно-правових актів до безпосередніх виконавців, як і в кожній управлінській системі, мало довгу та складну процедуру. Як у німецьких, так і в місцевих органах влади документи, видані у вищих за компетенцією органах влади мали надходити безпосередньо державним службовцям, виконавцям.

Схема надходження документів була такою. Для початку, рейхскомісар видавав нормативний акт і надсилав безпосередньому виконавцю або групі виконавців. Як правило, це були генеральні комісари, наприклад гене-

ральний комісар області «Київ». У свою чергу, генеральні комісари надсилали на місця власні нормативні акти або копії отриманих документів із припискою «до виконання». Керівним посадовим особам, які не відповідали за ті чи інші заходи, ці документи надходили з формулюванням «для озонамлення».

Відповідні служби генеральної області «Київ» як складової Рейхскомісаріату «Україна» намагалися контролювати надходження виданих збірників нормативних актів на місцевому регіональному рівні. Всі розпорядження рейхсміністра східних окупованих територій і рейхскомісара України зазвичай видавалися тільки німецькою, мовою оригіналу. В разі потреби генеральні комісари мали право віддати наказ перекласти розпорядження українською та, можливо, друк в офіційних збірниках. Лише рейхскомісар мав право дати дозвіл друкувати розпорядження іншою мовою [16, арк. 1 зв.].

Власна система творення нормативних актів виникала і в органах на місцевому рівні. Державні службовці, фахівці посилялися на безпосередні німецькі розпорядження, готуючи місцеві накази й постанови, де конкретизувалися питання та завдання. З місцевих службовців визначали відповідальних осіб, котрі мали впроваджувати розпорядження та контролювати їх виконання.

Особливістю нормативних актів, які в генеральній області «Київ» видавала українська адміністрація, було те, що в цих документах доволі часто зазначалися вид і ступінь покарання за їх невиконання. Але саме цей елемент юридичних документів доволі часто містив недостатньо чіткі норми або правила, що переважно не відповідали цим правовим нормам і приписам.

Можна відзначити ще один спосіб, у який нормативні приписи й акти потрапляли до місцевих державних службовців, які безпосередньо виконували розпорядження. Отримавши розпорядження від німецьких органів влади, вони передавали документи в підконтрольні установи, вказуючи в графі «Надсилаю копію розпорядження п. Гебітскомісара для відома та керування» [7, арк. 34]. Більше того, ці надіслані розпорядження німецьких керівників суттєво відрізнялися від оригіналів, тексти було значно спрощено.

Отже, систему правових інституцій органів окупаційної влади у генеральній області «Київ» не було цілісно та об'єктивно висвітлено в історіографії. В останні роки дослідник О. М. Гончаренко вивчає юридичну базу діяльності органів окупаційної влади, але в цілому на території Рейхскомісаріату «Україна». Відзначимо, що помітною рисою окупаційного права стало використання принципів расової теорії. Зокрема статус етнічних німців України в окупаційний період визначався їхньою ди-

ференціацією, яку провела нацистська влада. На території окупованої України сформувалися своєрідні структура та система державної влади й нормативних актів.

На початковому етапі окупації в генеральній області «Київ» діяли фрагменти системи радянського права та нова нормативно-правова база, яка весь час динамічно змінювалася, відповідно до становища на фронті війни.

На території генеральної округи «Київ» працівники місцевих («українських») допоміжних органів управління розробляли різноманітні тимчасові правила, інструкції, рекомендації тощо, але ці акти не було впроваджено, на відміну від тих, які створила німецька сторона.

На території генеральної області «Київ» діяли юридичні документи, що поширювалися на всю територію Рейхскомісаріату «Україна», а також галузеві збірники нормативних актів місцевої адміністрації, котрі централізовано друкувалися для використання економічного потенціалу території.

Особливістю нормативних актів у генеральній області «Київ», які видавала українська адміністрація, було те, що в цих документах доволі часто зазначався вид та ступінь покарання за невиконання цих розпоряджень.

1. Гончаренко О. М. Функціонування окупаційної адміністрації Рейхскомісаріату «Україна»: управлінсько-розпорядчі та організаційно-правові аспекти (1941–1944 рр.) / Гончаренко О. М. — К. : НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2011. — 600 с.

2. Державний архів Київської області (далі — ДАКО), ф. Р-2283, оп. 1, спр. 15, арк. 24–28.

3. ДАКО, ф. Р-2362, оп. 1, спр. 1.

4. ДАКО, ф. Р-2412, оп. 2, спр. 5, арк. 44.

5. ДАКО, ф. Р-2412, оп. 2, спр. 47, арк. 1–117.

6. ДАКО, ф. Р-2412, оп. 2, спр. 67, арк. 16–17.

7. ДАКО, ф. Р-2567, оп. 1, спр. 1.

8. Загорулько М. М. Крах плана «Ольденбург»: о срыве экономических планов фашистской Германии на временно оккупированной территории СССР. 3-е изд., доп. / М. М. Загорулько, А. Ф. Юденков. — М. : Экономика, 1980. — 376 с.

9. Клец В. К. Немцы Украины в период второй мировой войны (на примере Днепропетровской области) / В. К. Клец // Вопросы германской истории. Германия и мир: проблемы межэтнических контактов и государственных взаимоотношений : В 2 т. — Днепропетровск : ДГУ, 1998. — Т. 1. История. — С. 148–152.

10. Коваль В. С. Подвиг народный. Україна у Великій Вітчизняній війні / Коваль В. С. — К. : Політиздат України, 1970. — 64 с.

11. Коваль М. В. Борьба населения Украины против фашистского рабства / Коваль М. В. — К. : Наукова думка, 1979. — 134 с.

12. Кружков В. Что несут немецкие фашисты народам Советского Союза / Кружков В. — Воениздат НКО. — 1942. — 35 с.

13. Михайлюк М. В. Агітаційно-пропагандистська діяльність органів німецької окупаційної влади серед населення України (1941–1944 рр.): дис. ... канд. іст. наук / Михайлюк Марина Володимирівна. — К., 2006. — 287 арк.



14. Перехрест І. В. Медико-санітарні наслідки Великої Вітчизняної війни для населення України та їх ліквідація у період відбудови (1943–1950 рр.): дис. ... канд. іст. наук / Перехрест Ірина В'ячеславівна. — Черкаси, 2007. — 291 арк.

15. Рекотов П. В. Німецько-фашистський окупаційний режим в Україні 1941–1944 рр. (Історико-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук / Рекотов Петро Валентинович — К., 1997. — 222 арк.

16. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі — ЦДАВО України), ф. 2077, оп. 1, спр. 10, арк. 57–58.

17. ЦДАВО України, ф. 2077, оп. 1, спр. 12.

18. ЦДАВО України, ф. 2077, оп. 1, спр. 13.

19. ЦДАВО України, ф. 3206, оп. 1, спр. 2, арк. 13.

20. ЦДАВО України, ф. 3206, оп. 1, спр. 46, арк. 84.

21. ЦДАВО України, ф. 3206, оп. 2, спр. 131, арк. 71.

22. ЦДАВО України, ф. 3206, оп. 6, спр. 1.

23. ЦДАВО України, ф. 3206, оп. 6, спр. 2.

24. ЦДАВО України, ф. 3206, оп. 6, спр. 3.

## **Ю. І. Левченко**

**УДК 930:94+341.324(477)«1941/1944»**

### **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ОКУПАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЯХ УКРАЇНИ 1941–1944 рр.: ІСТОРІОГРАФІЯ**

*У статті проаналізовано наукові дослідження з проблеми окупаційного режиму в Україні 1941–1944 рр., що вийшли у світ за роки незалежності. Вперше зроблена спроба виокремити наукові праці, в яких простежуються особливості здійснення окупаційної політики в окремих окупаційних адміністративно-територіальних одиницях.*

Ключові слова: Україна; окупація; адміністративно-територіальні одиниці; специфіка; історіографія; вивчення проблеми; концепція; періодизація.

*В статье проанализированы научные исследования по проблемам оккупации в Украине 1941–1944 гг., вышедших в свет за годы независимости. Впервые сделана попытка выделить ряд научных работ, в которых прослеживаются особенности осуществления оккупационной политики в отдельных оккупационных административно-территориальных единицах.*

Ключевые слова: Украина; оккупация; административно-территориальные единицы; специфика; историография; изучение проблемы; концепция; периодизация.