

А.В. Беляев

Организация, структура и функции местной вспомогательной администрации в Беларуси в годы немецко-фашистской оккупации (1941-1944 гг.)

Несмотря на то, что вопросы установления и функционирования немецко-фашистского оккупационного режима в СССР и в Беларуси на протяжении всех послевоенных лет подвергались тщательному изучению, все же сегодня некоторые аспекты требуют дальнейшего и более глубокого исследования, о чем свидетельствуют новейшие историографические работы. В частности, более детального анализа требует проблема создания и функционирования в Беларуси местной коллаборационной администрации (областных, районных, городских и волостных управ), ее место и роль в системе немецко-фашистских оккупационных органов власти.

Проблемным представляется уже сам термин, используемый для обозначения данного явления. В большинстве немецких и коллаборационных документов и периодических изданий управы фигурируют как «местное самоуправление», «русское гражданское управление» и т.п. В советской же историографии наличие какой-либо самостоятельности у этих административных органов полностью отрицалось, и их деятельность не выделялась в самостоятельный объект исследования. Тем не менее, архивные документы свидетельствуют о большой активности местных управ.

Использование термина «самоуправление» немецко-фашистскими оккупантами имело в первую очередь пропагандистскую направленность. С их точки зрения, подобные названия должны были вызвать у местного населения иллюзию определенной «свободы», подтолкнуть жителей «Восточных областей» к добровольному участию в осуществлении оккупационных мероприятий. Правда, теоретические представления верховного руководства Рейха об участии покоренного населения в каких-либо органах власти расходились с реальными действиями военной и гражданской оккупационных администраций на местах. Например, Гитлер на первом этапе войны (до конца 1941 г.) не желал и слышать ни о каком самостоятельном государственном или административном устройстве покоренных народов; единственное, что он допускал, это «...общинное управление, да и то лишь в той мере, в какой оно необходимо для содержания рабочей силы...» [1]. Только позже его взгляды незначительно изменились в сторону допущения более тесного сотрудничества с местным населением.

В реальности же создание органов местной администрации из населения захваченных территорий происходило с первых дней оккупации. Военные коменданты назначали старост деревень, волостных бургомистров, руководителей районных управлений из числа местных жителей. В дальнейшем, при передаче власти в оккупированных районах в руки гражданской немецкой администрации, местное «самоуправление» просто переводилось в ее подчинение, не претерпевая существенного кадрового и организационного изменения. Специфика этого звена оккупационного аппарата состояла в том, что именно

оно осуществляло непосредственную связь с населением. Однако данные учреждения не носили характера собственно белорусской политической администрации, являясь составной частью немецко-фашистского оккупационного аппарата. Они действовали независимо от создававшихся в различные периоды оккупации марионеточных политических организаций, таких, как Белорусская Народная Самопомощь, Белорусская Рада Доверия, Белорусская Центральная Рада и т.п. Представляется наиболее правильным использовать для обозначения этого звена оккупационного аппарата термин *«вспомогательная местная администрация»*, чтобы отделить его как от немецких оккупационных органов, так и от политических коллаборантов. Безусловно, часть работников местной вспомогательной администрации (в основном руководители) принимала участие и в политической коллаборации, однако основная сфера их деятельности – социальная и хозяйственно-экономическая, относящиеся к коллаборации гражданской [2].

При создании управ и местной вспомогательной полиции в первые месяцы войны фашистское руководство столкнулось с определенными трудностями: излишней активностью польского населения на западе Беларуси и повсеместной пассивностью белорусов, особенно явно проявлявшейся на востоке [3]. Нужно отметить, что опасения по поводу возможности именно такого развития событий немецким руководством высказывались еще до начала военной кампании против СССР. Так, Геринг в своей директиве по разграблению оккупированных территорий СССР («Зеленая папка») указывал, что: «В Белоруссии будет, вероятно, нелегко в ближайшее время найти руководящий состав, который бы лояльно работал на нас, потому что белоруссы в интеллектуальном отношении далеко отстают от живущих там великоруссов, евреев и поляков» [4]. Активность польской стороны объяснялась тем, что поляки пытались использовать немецко-фашистский оккупационный режим для решения своих национальных проблем и вновь превратить Беларусь в польскую провинцию. В первые месяцы войны им удалось, пользуясь желанием немецкого военного руководства как можно скорее сформировать аппарат вспомогательной администрации, заполнить в Западной Беларуси руководящие посты своими людьми. Для исправления ситуации из Германии на восток было направлено около 50 белорусов-эмигрантов, завербованных еще до начала войны (в их числе В. Тумаш, В. Ивановский, А. Демидецкий-Демидович, В.Родько, Р.Островский и др.). Все они заняли руководящие посты в органах местной вспомогательной администрации (30 человек в Минске, остальные большей частью попали в Центральную и Восточную Беларусь) [5]. Поскольку руководство Третьего рейха на тот момент полностью отрицало возможность политического сотрудничества с населением оккупированных территорий, то функции «местного самоуправления» ограничились рамками решения хозяйственных и социально-культурных вопросов, хотя белорусские эмигранты стремились к политической самостоятельности.

Структура местной администрации в Беларуси имела отличия в зависимости от региона. Как известно, территория БССР была искусственно разделена фашистами между несколькими административными единицами: тыловой зоной группы армий «Центр», Генеральными округами «Беларусь», «Литва» (оба входили в состав Рейхскомиссариата «Остланд»), «Житомир», «Волынь и Подолия» (относились к Рейхскомиссариату «Украина»), Генерал-губернаторством «Восточная Пруссия». При этом большая часть Беларуси (современные Минская, Витебская, Могилевская, часть Гомельской областей) оказалась в составе тыловой зоны группы армий «Центр» и Генерального округа «Беларусь». В обеих этих административных единицах можно условно выделить по два уровня руководящих органов: собственно немецкие (верхнее управленче-

ское звено) и коллаборационные (нижнее звено). Начальствующий состав первых состоял из подданных Рейха, однако среди сотрудников и технического персонала могли оказаться и представители белорусского населения. Коллаборационные же органы комплектовались исключительно из числа населения, но во главе их чаще всего стояли белорусские эмигранты, уже давно сотрудничавшие с фашистами.

В тыловой зоне группы армий «Центр», непосредственно примыкавшей к театру военных действий, вся полнота власти была сосредоточена в руках военного командования. Возглавлял администрацию командующий тыла группы армий «Центр» генерал Макс фон Шенкендорф. Для поддержания порядка в его распоряжении находились 59 армейский корпус (штаб в Витебске) и четыре охранные дивизии (201 – штаб в Лепеле, 203 – в Бобруйске, 221 – в Гомеле, 286 – в Орше). В качестве оккупационных исполнительных органов власти выступали полевые комендатуры (фельдкомендатуры) и подчиненные им местные комендатуры (ортскомендатуры). На 1942 г. в тыловой зоне группы армий «Центр» насчитывалось 11 полевых и 23 местные комендатуры [6]. Им, в свою очередь, подчинялись органы вспомогательной местной администрации: областные (окружные), городские, районные, волостные управления и общины (деревни). Наименования руководителей этих административных органов были различными: бургомистры, городские головы, городские и районные начальники, старосты и т.п. В некоторых городах для удобства управления и усиления контроля за населением по инициативе городских бургомистров в 1943 году были введены должности старост улиц, которые отвечали за порядок в своем микрорайоне (например, в Могилеве [7], Борисове, Новоборисове и др. [8]).

В Генеральном округе «Беларусь», с сентября 1941 года находившемся под управлением немецкой гражданской администрации, главным руководящим органом являлся Генеральный комиссариат Беларуси (Минск), первоначально возглавлявшийся В.Кубе, а после его смерти от рук подпольщиков – К. фон Готтбергом. Генеральному комиссариату подчинялись 2 гаупткомиссариата (главных комиссариата) в Минске и Барановичах. Кроме того, после полной передачи территории Беларуси в ведение гражданского управления планировалось создать главные комиссариаты в Могилеве, Витебске и Смоленске [9]. Генеральному комиссариату и гаупткомиссариатам подчинялись 11 гебитско-комиссариатов (окружных комиссариатов), им, в свою очередь – штатско-комиссариаты (городские комиссариаты) и ортско-комиссариаты (районные комиссариаты). В сельской местности большими полномочиями обладали специально назначенные чиновники, контролировавшие проведение аграрных оккупационных мероприятий: на уровне районов крайсляндвирты, а на уровне волостей – зондерфюреры. Белорусская местная вспомогательная администрация была представлена городскими и районными управами. Непосредственно районным подчинялись волостные (поветовые) управы, а им, в свою очередь – деревни (общины) или колхозы, формально сохранявшиеся до проведения весной 1942 г. фашистской аграрной реформы. Во главе районных, городских и волостных управ стояли бургомистры (с 1942 г. – начальники (старшины) соответствующего ранга), во главе колхозов – председатели, во главе деревень – старосты.

Летом и в начале сентября 1941 г. на всю территорию Минского гебитско-комиссариата распространялась власть созданного еще военными властями так называемого Наместничества Минского округа, которое возглавлял Радослав Островский. На тот момент это был самый крупный орган вспомогательной администрации, укомплектованный белорусами, который обладал достаточно большими полномочиями в хозяйственной сфере. По мнению польского исто-

рика Ю. Турёнка, на базе Наместничества коллаборанты планировали создать центральный орган белорусской администрации, но этому помешала нерешенность вопроса о политическом будущем Беларуси в кругах высшего руководства Рейха [3, с.57-58]. В результате Наместничество было преобразовано в параллельное бюро (Небенбюро) при Генеральном комиссариате Беларуси и получило лишь совещательные и исследовательские полномочия [3, с.84; 9, с.269]. В дальнейшем аналогом Наместничества стали создававшиеся только в тыловой зоне группы армий «Центр» коллаборационные окружные (областные) управления (соответствовавшие по рангу немецким окружным комиссариатам в Генеральном округе «Беларусь»). Однако фашистское руководство стремилось к максимальному ограничению полномочий этих органов, чтобы не допустить получения реальной исполнительной власти в масштабах области представителями местного населения. Функции окружных управлений поэтому сводились к наблюдению за районными властями, координации их работы и проверке исполнения указаний собственно германских оккупационных учреждений (комендатур).

Местные органы власти, как можно судить по документам, создавались спонтанно и без четкого предварительного плана. Свою деятельность они проводили, руководствуясь издаваемыми для них немецким военным командованием указаниями и инструкциями, где определялся лишь примерный объем полномочий и функций «самоуправлений». Причем первые официальные приказы на этот счет были изданы только в начале июля 1941 г., хотя назначения бургомистров городов и волостей происходили сразу после занятия территории немецко-фашистскими войсками [10; 8, ф.623, оп.1, д.1, лл.183-185, д.29, лл.1-2]. Позже, к началу августа, стали формироваться районные и областные управы.

Фактически организация вспомогательной администрации летом 1941 года была предоставлена местным комендантам. Тем не менее, назначенные военными властями бургомистры имели право самостоятельно формировать собственный аппарат при сохранении контроля со стороны немцев. Оккупанты определяли, что для самоуправлений «главной задачей является обеспечение снабжения продовольствием» [8, ф.623, оп.1, д.1, л.183 об.]. Для этого предписывалось сохранять в нетронутом виде систему организации колхозов и совхозов, а в случаях уже проведенного дележа колхозного имущества бургомистры вместе с председателями колхозов должны были «восстановить все по старому в течение 24 часов» [8, ф.623, оп.1, д.1, л.184]. Также к первоочередным задачам местной вспомогательной администрации относились следующие мероприятия: регистрация всего населения и выдача ему удостоверений личности; учет собственности и имущества района (города, волости, колхоза); составление списков имущества, реквизированного немецкими военными частями; сбор с населения оружия и боеприпасов и сдача их в комендатуры; организация ремонта дорог и мостов и привлечение к этому всех находящихся в районе специалистов; возобновление сбора налогов и коммунальных платежей; осуществление связи между немецким командованием и населением. В дальнейшем полномочия местной вспомогательной администрации расширились, в ее ведение были переданы руководство восстанавливаемыми промышленными предприятиями, организация ремесленного производства на оккупированной территории, вопросы социальной опеки, здравоохранения, культурной жизни населения. Разумеется, деятельность местной администрации проходила под бдительным и неусыпным контролем со стороны германских военных и гражданских учреждений, на основании немецких распоряжений и инструкций, однако «самоуправления» обладали определенной самостоятельностью в социально-хозяйственной сфере. В этом были за-

интересованы и местные оккупационные власти: «Главной задачей Германского управления в занятых областях является наблюдение. Выполнение работы управления должно проводиться...местными служебными учреждениями. Задача русского коммунального управления – по возможности быстро и самостоятельно работать», – было сказано в одной из немецких инструкций [7, ф.259, оп.1, д.22, л.83].

Немецкими военными властями была предложена примерная структура городских и районных управлений, включавшая следующие отделы: регистрации; трудоустройства; промышленности, торговли и ремесла; городских предприятий; хозяйственный; квартирный; санитарный; городская касса. Однако фактический объем полномочий местной администрации оказался гораздо большим, в связи с чем в составе управ были созданы также отделы, ведавшие вопросами образования и культуры, социального обеспечения населения, охраны порядка и др. В районных управах имелись земельные отделы, ведавшие вопросами распределения сельскохозяйственных участков и осуществлением аграрных мероприятий. Причем состав отделов местной вспомогательной администрации был различным в зависимости от региона и определялся насущными потребностями.

Наиболее крупным органом в системе «самоуправлений» в начальный период оккупации было уже упоминавшееся Наместничество Минского округа. Оно состояло из 16 отделов (административно-хозяйственный, дорожно-транспортный, строительный, финансовый, торгово-промышленный, правовой, лесной, народного просвещения, охраны здоровья, ветеринарный, заготовок, окружная милиция, статистическое бюро, земельно-хозяйственное руководство, минский лесхоз, гараж), в которых в общей сложности (вместе с подчиненными организациями) работал 321 человек [8, ф.1050, оп.1, д.13, лл.20-35]. В составе Минской городской управы были созданы отделы общий, промышленности, хозяйственный, жилищный, опеки, охраны здоровья, образования, культуры и другие [11]. Витебская городская управа на 1 января 1942 г. состояла из президиума и 12 отделов: продовольственно-торгового, городского хозяйства, жилищного, охраны здоровья, городской охраны, культуры и просвещения, ветеринарного, транспортного, труда, финансового, общественного обеспечения, общего [12]. Могилевское городское управление осенью 1941 года состояло из руководства (Городской голова-бургомистр, его заместитель и 2 секретаря) и 9 отделов (общего, финансового, общетехнического, медико-санитарного, промышленного, земельного, торгового, жилищного, отдела труда) [7, ф.260, оп.1, д.8, л.5]. В 1943 году численность работников Могилевского горуправления составляла около 230 человек [7, ф.260, оп.1, д.79, л.8].

Аппарат районных управ первоначально был значительно меньшим как по количеству отделов (и, соответственно, решаемых ими задач), так и по численности служащих. Например, в составе Минской районной управы в августе 1941 г. было всего три структурных подразделения: административная группа во главе с начальником, земельный отдел и финансово-налоговый отдел, где работали 39 человек [8, ф.623, оп.1, д.1, л.202]. К середине сентября 1941 г. устройство Минской районной управы усложнилось, и она уже включала в свой состав общий, земельный, дорожный и финансовый отделы, а также службу порядка и инспекриат, ведавший вопросами промышленности и торговли, обеспечения, просвещения и охраны здоровья [8, ф.623, оп.1, д.19, лл.3-4], хотя количество работников было утверждено почти на прежнем уровне – 43 человека [8, ф.623, оп.1, д.4, л.267]. Дальнейший ход событий и расширение полномочий органов местной вспомогательной администрации привели к увеличению районных «самоуправлений» как по числу отделов, так и по количеству работников. Это было необходимо, поскольку районные управы

обслуживали количество населения не меньшее, а зачастую и большее, чем в городах. Уже в декабре 1941 года Минская райуправа состояла из 14 отделов (руководство района в лице бургомистра, общий отдел, земельный, финансово – налоговый, отдел охраны порядка, секции судебная, народного просвещения, охраны здоровья, промышленности и торговли, социального обеспечения, дорожная, лесная, строительства, заготовок), где по штату должен был работать 131 человек, однако в реальности было 13 вакантных мест (в основном бухгалтеры и другие специалисты высокой квалификации) [8, ф.623, оп.1, д.1, лл.23-26]. По похожей схеме строились и совмещенные районно-городские управы, например, Борисовская, включавшая в свой состав в сентябре 1941 года 14 отделов со 116 работниками [8, ф.622, оп.1, д.1, лл.1-4].

Аппарат волостных управ был представлен бургомистром, его заместителем и писарем, кое-где предусматривался и обслуживающий персонал (уборщик, конюх, сторож); также в состав волостной администрации включались местные полицейские. Эти люди считались чиновниками и получали зарплату. Жалованье городских и районных бургомистров составляло 1500-2000 рублей в месяц, волостные начальники получали по 600-750 рублей. Должность старосты деревни первоначально была объявлена оккупантами «почетной», и за нее не предусматривалось какой-либо денежной компенсации. Однако, к 1943 году, когда большая часть населения Беларуси отказалась от добровольного сотрудничества с немцами, и многие старосты не соглашались работать даже под угрозой наказания, в Генеральном округе «Беларусь» для них была введена оплата – 250 рублей; при этом волостям разрешалось увеличивать или уменьшать зарплату в пределах бюджетного фонда в зависимости от числа обслуживаемого старостой сельского населения [8, ф.1566, оп.1, д.6, л.21]. На территории тыловой зоны группы армий «Центр» содержание аппарата общины в лице старосты и писаря-счетовода первоначально осуществлялось за счет самой общины, причем часть оплаты производилась деньгами, а часть – натурой (продуктами). Нормы обеспечения, как и в Генеральном округе, были дифференцированными. В марте 1943 года, по указанию военных комендантов, содержание сельских старост было возложено на районные управы, которые не имели необходимых средств [7, ф.261, оп.1, д.3, л.22]. Поэтому для изыскания дополнительных денежных ресурсов аппарат волостных управ был сокращен до 3 человек, а в деревнях остались только старосты (без писарей) [7, ф.261, оп.1, д.8, л.10].

Интерес представляет вопрос о численности сотрудников местных «самоуправлений». Вспомогательная администрация была создана в 78 городах и 192 районных центрах, а также в нескольких тысячах деревень и сел Беларуси [13]. Если считать, что число служащих районных и городских управ колебалось в пределах от 100 до 130 человек (а в крупных городах превышало 200), то получается, что только в этих учреждениях на службе у немецко-фашистского режима находилось 27-35 тысяч человек. Сюда же надо прибавить работников волостных управ (около 2000-2500 волостей по всей оккупированной Беларуси, по 3-6 человек) и сельских старост (по 100-200 на район, что дает не менее 20 тысяч человек). Таким образом, получается, что на службе у фашистов в органах местной вспомогательной администрации на территории Беларуси состояло не менее 50-55 тысяч сотрудников. На протяжении всего периода оккупации немецкие военные и гражданские власти стремились к ограничению и сокращению аппарата «самоуправлений». Мотивировалось это необходимостью экономии и уменьшения расходов. Однако, на наш взгляд, не последнюю роль при этом играли и опасения, что местная администрация может превратиться в опору белорусского национального движения и выйти из-под контроля.

Таким образом, областные, районные, городские и волостные управы, а также деревенские старосты были составной частью немецко-фашистского оккупа-

ционного аппарата, но при этом формировались из числа местных жителей. Они являлись связующим звеном между собственно немецкой администрацией и населением. В то же время политика фашистских властей по отношению к местной вспомогательной администрации была двойственной. С одной стороны, от нее требовалась эффективная, быстрая и «самостоятельная» работа по проведению в жизнь немецких распоряжений в экономической, социальной и культурной сферах, для чего в управах всех уровней была создана разветвленная структура, охватывавшая все вышеперечисленные направления. С другой стороны, опасаясь превращения местной вспомогательной администрации в органы реальной власти и не желая, чтобы она стала опорой белорусского национального движения, немецкое руководство постоянно ограничивало и сокращало местный аппарат, мелочно регламентировало его работу, что в итоге приводило к неэффективности его деятельности и срыву выполнения немецких распоряжений.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Выдержки из стенографической записи высказываний Гитлера о завоевательных планах фашистской Германии* // Дашичев В.И. Банкротство стратегии германского фашизма. Ист. очерки, докум. и материалы. Отв. ред. чл.-кор. АН СССР А.М. Самсонов. В 2 т. М., 1973. Т. 1. С. 66.
2. *Беляев А.В.* Гражданская коллаборация и проблема «наши» - «чужие» (на примере Белоруссии в годы Великой Отечественной войны) // «Наши» и «чужие» в российском историческом сознании: Материалы Междунар. науч. конф. / Под ред. С.Н. Полторака. СПб., 2001. С. 261-264.
3. *Туронак Ю.* Беларусь пад нямецкай акупацыяй. Мн., 1993. С. 51-58.
4. *Директива Геринга по экономическому разграблению оккупированных территорий СССР* // Нюрнбергский процесс: Сборник материалов в 8 т. М., 1987-1994. Т. 4, 1990. С. 383.
5. *Раманоўскі В.П.* Саўдзельнікі ў злачынствах. Мн., 1964. С. 77.
6. *Всенародная борьба в Белоруссии против немецко-фашистских захватчиков в годы Великой Отечественной войны*: В 3 т.; Гл. ред. А.Т. Кузьмин. Мн., 1983-1985. Т. 1, 1983. С. 172-173.
7. *Государственный архив Могилевской области* (ГАМО), ф.260, оп.1, д.58, л.149.
8. *Государственный архив Минской области* (ГАМО), ф.622, оп.1, д.5, лл.17-18.
9. *Найдзюк Я., Касяк І.* Беларусь учора і сянья: Папулярны нарыс з гісторыі Беларусі. Мн., 1993. С. 267.
10. *Козак К.И.* Установление германского оккупационного режима на Беларуси в 1941 г. // Беларусь, 22 июня 1941 года: Говорят архивы... Материалы к заседанию «круглого стола», посвящ. 60-летию начала Великой Отечественной войны (июнь 2001 г.) / Отв. ред.-сост. Р.П.Платонов, В.В.Федосов. Мн.: БелНИИДАД, 2001. С. 106.
11. *Атрошчанка У., Талкачоў В.* Фарміраванне і дзейнасць нямецкай акупацыйнай улады ў Мінску // Беларусь у гады другой сусветнай вайны: урокі гісторыі і сучаснасць. Матэрыялы Рэспубліканскай навук. канф., прысвеч. 50-годдзю Перамогі (Мінск, 26-27 красавіка 1995 г.). Мн.: БДПУ, 1995. С. 107.
12. *Государственный архив Витебской области* (ГВАО), ф.2073, оп.1, д.185, л.35.
13. *Залесский А.И., Кобринец П.Н.* О национальных отношениях в Советской Белоруссии. Исторические очерки. Гродно, 1992. С. 138.

S U M M A R Y

The article is devoted to the analysis of organization of local auxiliary administration in Belarus in the period of German-fascist occupation (1941-1944). The structure and functions of district, city, rural authorities (boards of okrug, raion, volost and rural leaders (starostas)) are examined. The place of these government bodies in the system of German-fascist occupation regime is defined.

Поступила в редакцию 22.01.2002