

## О ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОРГАНАХ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

I. Деятельность Советского государства, госаппарата (1941—1945 гг.) — один из факторов Победы нашего народа в Великой Отечественной войне. Но история советского госаппарата в годы войны исследована далеко не полно. Из работ последних лет выделяется статья В. М. Курицына, который также отмечает недостаточную освещенность в науке этой темы [10, с. 3]. Чрезвычайные органы Советского государства в 1941—45 гг. особенно нуждаются в глубоком и всестороннем исследовании. В настоящей статье высказываются лишь некоторые соображения по данному вопросу.

II. Война потребовала перестройки Советского государства на военный лад. Цель этой перестройки — быстрая и планомерная мобилизация людских и материальных резервов для отпора врагу, максимальная централизация управления всеми сторонами государственной, военной и хозяйственной жизни, четкость и оперативность в работе госорганов, должностных лиц и всех граждан, повышение их ответственности.

Служение Советского государства задачам войны достигалось путем введения особого порядка работы конституционных органов власти и управления либо создания новых — чрезвычайных органов власти и управления.

III. В 1941—1945 гг. существовало несколько видов чрезвычайных органов власти и управления. 1) *Государственный Комитет Оборона* (ГКО), образованный 30 июня 1941 г. и сосредоточивший всю полноту власти в государстве [5, с. 41]. Высший орган руководства Вооруженных Сил — Ставка Верховного Главнокомандования была органом ГКО [2, т. 7, с. 211, 228, 231]. На местах органами ГКО были его уполномоченные и городские комитеты обороны (в прифронтовых городах). 2) *Органы военной власти*. В местностях, объявленных на военном положении, — это военные советы фронтов, армий, военных округов или высшее командование войсковых соединений там, где не было военных советов. Им принадлежали все функции власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и госбезопасности [5, с. 129]. При осадном положении так же, как и при военном, функции государственной власти принадлежали военным органам, но в лице военного коменданта города. 3) *Советский подпольный аппарат власти и управления*. Действовал в тылу врага, на временно оккупированной территории: обкомы, горкомы, райкомы, которые в условиях подполья совмещали партийное и государст-

...руководство. В ряде случаев от имени Советской власти действовали руководящие органы партизанских формирований. Деятельность подпольного партийно-советского аппарата охватывала все стороны жизни граждан на оккупированной территории.

4) *Организационные, или чрезвычайные тройки.* Создавались на освобождаемой от врага территории, осуществляли власть до образования здесь Советов. Они же должны были содействовать организации Советов.

IV. Один из существенных признаков чрезвычайных органов — создание их в экстремальной обстановке, выход их форм и методов за рамки конституционной системы органов власти и управления. Другой признак — теснейшее переплетение, соединение в их организации и деятельности партийного и советского руководства. Такое соединение им присуще изначально. Они и создаются совместными усилиями партийных и государственных органов. ГКО, к примеру, был учрежден постановлением Президиума Верховного Совета СССР, СНК СССР и ЦК ВКП(б). Весьма часто ГКО действовал совместно с ЦК партии, еще чаще — с Политбюро ЦК.

В состав городских комитетов обороны входили представители местных партийных и советских органов, военного командования. Их возглавляли первые секретари обкомов или горкомов партии. Органы подпольного аппарата власти формировались из партийно-советского актива, переведенного на нелегальное положение. Соединение партийного и государственного руководства в чрезвычайных органах обеспечивало их мощное целенаправленное и эффективное воздействие на процессы управления, сделало их средством усиления влияния Компартии, превращения ее в воюющую партию. Чрезвычайные органы строились в форме коллегий, но коллегиальность обсуждения в них не соблюдалась. Как правило, в практике ГКО не было заседаний. По свидетельству маршала А. М. Василевского, лишь при выработке стратегических планов и решений крупных экономических проблем ГКО опирался на коллективный разум [7]. Во имя максимальной централизации управления, оперативности, быстроты чрезвычайные органы действовали приказными, командными методами. Все граждане и все партийные, советские и военные органы были обязаны беспрекословно выполнять решения и распоряжения ГКО. За неподчинение распоряжениям и приказам военных властей виновные подлежали уголовной ответственности по законам военного времени [5, с. 130]. Чрезвычайные органы мыслились как органы временные, их действие рассчитывалось на период существования экстремальной обстановки. Действительно, с завершением военных действий Советское государство приступило к ликвидации этих органов. И первым был упразднен ГКО.

V. Чрезвычайные органы были тесно связаны с конституционными органами. Они создавались на основе Конституции 1936 г., которая [ст. 49, п. «П»] предусматривала возможность объявле-

ния в исключительной обстановке военного положения и создания чрезвычайных органов. Они создавались при участии конституционных органов. Полномочия военных советов в местностях, объявленных на военном положении, были санкционированы Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. [5, с. 129]. Чрезвычайные органы работали на основании законов и других нормативных актов конституционных органов и взаимодействовали с ними. Это взаимодействие обеспечивал ряд обстоятельств. Прежде всего, вероятно, надо считаться с тем, что ГКО — орган чрезвычайный — был поставлен во главе советского госаппарата. Поэтому ГКО осуществлял свои полномочия не только через партийные, но и через советские органы. Верховный Совет СССР, его Президиум, СНК СССР обязаны были оказывать ГКО всемерную помощь. НКО, НК ВМФ и другие наркоматы стали рабочими органами ГКО. Уполномоченные ГКО и городские комитеты обороны сотрудничали не только с военными властями, но и с Советами депутатов трудящихся. Все местные органы государственной власти, государственные и общественные учреждения, предприятия и организации обязаны были оказывать полное содействие военному командованию в использовании сил и средств данной местности для нужд обороны страны и обеспечения общего порядка и безопасности [5, с. 130]. Поддерживалась связь между подпольным партийно-советским аппаратом и центральными советскими республиканскими и союзными органами. Последние регулярно, как и партийные органы, посылали на оккупированную территорию своих представителей для передачи инструкций, командировали работников для усиления подпольного аппарата.

В состав чрезвычайных органов включались и партийные руководители, и высокие должностные лица советского госаппарата. Во главе системы чрезвычайных органов и конституционной системы стоял один и тот же человек — Сталин. Он был председателем СНК СССР и ГКО, наркомом обороны и Верховным Главнокомандующим. И он же являлся Генеральным секретарем ЦК ВКП(б). Чрезвычайные органы, сотрудничая с конституционными органами власти и управления, отнюдь не подменяли их. Они-то и созданы были в помощь конституционным органам на время войны, для поддержания и укрепления Советского государства. Верховный Совет, СНК, наркоматы в вопросах, не входивших в компетенцию ГКО, сохраняли полностью свои полномочия. Военные власти в местностях, объявленных на военном положении, не должны были умалять роли Советов. Полномочия между ними и Советами четко разграничивались. В ведение военных властей переходили те вопросы, которые они могли решить компетентнее, оперативнее, чем Советы. Во всех прочих вопросах, прежде всего в управлении хозяйством, Советы действовали по-прежнему.

VI. **Взаимодействие чрезвычайных и конституционных органов** облегчалось тем, что сами конституционные органы испытали на себе воздействие войны. Военная обстановка вызвала ряд неизбежных изменений в их организации и деятельности. В условиях войны создавалась объективная невозможность соблюдать демократические нормы, предусматривавшие регулярность созывов сессий Советов, проведение очередных выборов в Советы, сроки их законных полномочий. В 1941—1945 гг. сессии Верховного Совета СССР созывались лишь трижды (в 1942, 1944 и 1945 гг.). Исполкомы вышестоящих Советов получили право кооптировать представителей партийно-советского актива в состав исполкомов нижестоящих Советов. Усилилась роль исполнительных органов — Совнаркомов, наркоматов, исполкомов Советов. Для активизации деятельности СНК СССР в его составе учреждались новые органы — советы, комитеты, управления. 24 июня 1941 г. при СНК СССР был создан Совет по эвакуации — СПЭ [2, т. 7, с. 212]. Он стал главным штабом по эвакуации производства и населения, координировал деятельность наркоматов и всех других ведомств, участвовавших в организации эвакуации и размещении эвакуированных объектов и людей на новых местах. Кстати, СПЭ считался также и рабочим органом ГКО. Когда СПЭ в основном выполнил свое назначение, он был расформирован (декабрь 1941 г.).

Конституция 1936 г. (ст. 51) уполномочивала Верховный Совет СССР, когда тот сочтет необходимым, образовывать следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу. Соответственно Президиум Верховного Совета СССР уже в ходе войны — 2 ноября 1942 г. — образовал Чрезвычайную государственную комиссию по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников и причиненного ими ущерба гражданам, колхозам, общественным организациям, государственным предприятиям и учреждениям СССР [5, с. 42—44]. В помощь этой комиссии в районах, освобожденных от оккупации, создавались республиканские, краевые, областные и городские комиссии. Как видим, эта комиссия вписывалась в систему конституционных органов управления и с этой точки зрения не была органом чрезвычайным. Но по сути это был орган чрезвычайный, т. к. необычными, экстремальными были причины и задачи ее создания — злодеяния гитлеровцев потрясли своей бесчеловечностью. Поэтому название этой комиссии точно отражает ее суть. Во время войны были расширены полномочия наркоматов, Исполкомов местных Советов. На освобожденной территории Советы на первых порах действовали главным образом в форме Исполкомов. Очевидно, что изменения в организации и деятельности конституционных органов были необходимы, но несомненно и другое. Эти изменения, тесное сотрудничество конституционных органов с чрезвычайными органами придавали в период войны известный характер чрезвычайности и конституционной системе органов власти и управления, суживали советский демократизм.

Итак, чрезвычайные и конституционные органы работали согласованно, взаимосвязанно, как части единого целого. Иначе и быть не могло: они работали во имя общей цели — защиты социалистического Отечества и советских людей, на одинаковых идейных и правовых основах, под водительством партии. Это организационно-деловое единство как нельзя лучше обеспечило мобилизацию людских резервов материальных ресурсов на нужды войны. Это единство, взаимодействие органов чрезвычайных и конституционных сообщали советскому госаппарату невиданную мощь, колоссальный авторитет.

VII. Перевод Советского госаппарата на военные рельсы совершился быстро и безболезненно. Объясняется это тем, что партия и народ следовали учению В. И. Ленина о защите социалистического Отечества в дни войны, его указанию, что «если война оказалась неминуемой — все для войны» [1, т. 31, с. 146; см. также: т. 38, с. 400; т. 39, с. 45; т. 41, с. 117], использовали опыт борьбы с внутренней контрреволюцией и интервентами в 1918—1920 гг. Но было еще одно немаловажное обстоятельство, облегчавшее перевод госаппарата на военный лад. На протяжении 30-х годов, особенно в предвоенные годы, в нашем государстве сложилась и укрепилась административно-командная система партийно-государственного руководства страной [4, с. 19]. По сути своей чрезвычайная, она не отвечала задачам строительства социализма в нормальных условиях мирной жизни, демократизации общества и государства, не гарантировала интересов трудящихся. В конце 30-х годов обозначились ее негативные последствия, среди них — снижение уровня демократии, усиление бюрократизма, волюнтаризм, авторитарный стиль управления, нарушение законности и мн. др. Но нападение гитлеровской Германии на СССР вызвало те условия, которые требовали крайнего напряжения сил общества и государства. А это напряжение способны обслужить именно те формы и методы, которые присущи административно-командной системе. Так что изменения в организации и деятельности конституционных органов власти управления в 1941—1945 гг., чрезвычайные органы власти и управления естественно вышли из этой системы, стали ее логическим продолжением.

В последнее время (1987 г.) появились работы, авторы которых, анализируя организацию и деятельность госаппарата периода Великой Отечественной войны, ранее не известные документы и факты, обращают внимание на недостатки этой системы госвласти и управления. Но при этом они признают, что эти недостатки не нарушали ее общего соответствия задачам войны, интересам советского народа [8, 9, 11]. В годы войны советский госаппарат черпал свои силы в опоре на массы, на народ.

VIII. В годы гражданской войны и иностранной военной интервенции В. И. Ленин и ЦК партии контролировали госаппарат, внимательно изучали его достоинства и недостатки, сурово крити-

ковали негативные явления, вовремя заметили сужение демократизма, четко определили объективные и субъективные причины этого опасного явления, чтобы их скорее устранить. VIII съезд РКП(б), а затем VII и VIII Всероссийские съезды Советов наметили действенные меры по советскому строительству, восстановлению демократии [2, т. 2, с. 106—108; 6, 1919, № 64, ст. 578; 1921, № 1, ст. 1]. Как только наступала мирная передышка, спадала военная и политическая напряженность, и в центре и на местах приступали к реализации этих мер.

В 1941—1945 гг. советский госаппарат оставался вне критики. Чрезвычайные органы, изменения, вызванные войной в системе конституционных органов власти и управления, по окончании войны были упразднены. Но административно-командная система сохранилась. Более того, она упрочилась, прикрылась великой Победой советского народа в войне. После войны еще более укрепился культ личности Сталина, торжествовала бюрократия, приказные методы управления ограничивали инициативу и права граждан. В послевоенное время все более ощутимо давало себя знать противоречие между нашим обществом и прежними методами руководства [4, с. 27]. Надолго (до 1956 г.) была забыта попытка XVIII конференции ВКП(б) устранить административно-командные методы из управления социалистической промышленностью [2, т. 7, с. 195—202].

IX. Период Великой Отечественной войны находится в общем потоке развития советской государственности и права. И расширение, и углубление знаний о госаппарате в дни войны насущно необходимы не только для уяснения природы и места чрезвычайных органов власти и управления в системе социалистической государственности, но и для понимания закономерностей, основных тенденций развития Советского государства и права, для знания трудностей роста советской демократии не только в прошлом, но и в будущем.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М. 3. Горбачев М. С. Избранные речи и статьи. М., 1985. 4. Горбачев М. С. Октябрь и перестройка: революция продолжается. М., 1987. 5. Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938—1944 гг. М., 1945. 6. СУ РСФСР. 7. Ввиду чрезвычайного положения // Правда. 1986. 30 июня. 8. Кудрявцев В. Советское государство: преемственность и обновление // Коммунист. 1987. № 16. 9. Кулиш В. К вопросу об уроках и правде истории // Наука и жизнь. 1987. № 12. 10. Курицын В. М. Советский государственный аппарат в период Великой Отечественной войны // Сов. гос-во и право. № 5. 11. Симонов К. М. Рассказывая всю правду... // Сов. культура. 1987. 20 июня.

Поступила в редколлегию 12.07.90