



<sup>30</sup> Российский государственный архив экономики (РГАЭ). Ф. 5240. Оп. 18. Д. 2549. Л. 26.

<sup>31</sup> ГАРФ. Ф. Р-8350. Оп. 1. Д. 699. Л. 25.

<sup>32</sup> См.: Иностранные концессии в сфере добычи и обработки руд цветных металлов в России и СССР (1920–1930-е гг.): документы и материалы / под ред. А. А. Клишаса; сост. М. М. Загоруйко, М. В. Дятчин, Т. В. Царевская-Дякина. М., 2005. С. 363.

<sup>33</sup> ГАРФ. Ф. Р-8350. Оп. 1. Д. 699. Л. 25–26.

<sup>34</sup> Там же. Л. 26.

<sup>35</sup> Иностранные концессии в сфере добычи и обработки руд цветных металлов в России и СССР (1920–1930-е гг.). С. 364.

<sup>36</sup> Там же.

<sup>37</sup> См.: Хромов С. С. Указ. соч. С. 117.

УДК 94(470)19

## ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ В СОВЕТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЕ

В. Н. Данилов

Саратовский государственный университет  
E-mail: danilovvik@yandex.ru

В статье показаны чрезвычайные органы власти как значительный элемент советской государственной системы в первые десятилетия ее существования. Рассматриваются исторические, структурные и доктринальные истоки этого явления, деятельность чрезвычайных органов в период Гражданской и Великой Отечественной войн.

**Ключевые слова:** государственная система, советская власть, чрезвычайные органы, централизация управления, комитеты обороны.

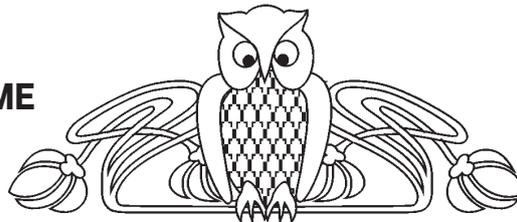
### Extraordinary Authorities in the Soviet State System

V. N. Danilov

The article describes the extraordinary authorities as a significant element of the Soviet State system in the first decades of its existence. It studies historical, structural and doctrinal grounds of its phenomenon, the activity of extraordinary bodies during the Civil war and the Great Patriotic War.

**Key words:** state system, soviet regime, extraordinary authorities, centralization of power, defense committee.

В современной отечественной исторической литературе при определении характера советской государственной системы развиваются разные подходы: от восприятия некоторых западных концепций до попыток найти историческое обоснование для защиты большевиками национально-государственных интересов России. Разумеется, советская система государственного управления возникла и развивалась в конкретных исторических и национальных условиях и ее нельзя свести только к неким оценочным определениям, что мы наблюдаем в случае построения ряда современных концепций российской государственности<sup>1</sup>. В советской системе воспроизводились и использовались дооктябрьские государственные структуры на основе жесткой централизации, приоритета политики над экономикой, и в то же время революционная практика и логика развития страны после октября 1917 г. обусловили качественную



новизну советской модели устройства общества, важнейшими политическими составляющими которой стали однопартийность и государственность мобилизационного типа.

В этой связи для практики советского государственного управления особое значение имели различные чрезвычайные органы власти, учреждения, не оговоренные конституцией или специальным законом. Законом утвержденные органы государственного управления могли наделяться чрезвычайными полномочиями. Представляется, что рассмотрение в данном контексте чрезвычайных органов власти, существовавших на отдельных этапах послеоктябрьской истории, важно для понимания советской системы и происходивших в то время политических процессов.

### Исторические, доктринальные и структурные истоки явления

Если обратиться к практике управления дореволюционной России, можно встретить множество различных структур, носивших наименование особых или созданных в связи с исполнением каких-либо временных функций. Только за период с 1801 по 1905 г. в составе Государственного совета действовало 45 особых комитетов, совещаний, комиссий и присутствий, помимо Комитета министров периодически создавались высшие комитеты по тем или иным делам<sup>2</sup>. Однако по способу создания и объему полномочий они немногим отличались от других, «не особых» учреждений государственного управления. Что же касается известного Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г., то оно при введении усиленного или чрезвычайного вида охраны предусматривало наделение уже существующих административных органов полномочиями вне общего законного и судебного порядка<sup>3</sup>. В данном случае важным является



введение в государственную систему самого понятия «чрезвычайность» и осуществление на практике особого порядка управления. С 1905 г. исключительные законы получили широкое распространение. К 1 августа 1906 г. из 87 губерний и областей России 40 состояло на военном положении, 27 на положении чрезвычайной охраны и 15 – на положении усиленной охраны. И даже после преодоления «революционной смуты» почти вся Россия находилась под действием исключительных законов, в силу которых действовали военные суды, широко применявшие смертную казнь, продолжались административная высылка и наложение денежных штрафов на периодические издания и их приостановка, не допускались собрания и союзы. Такой «исторический опыт» не мог не сказаться на образе действий большевиков, в куда более сложной для власти ситуации.

С другой стороны, и до Октября в российской действительности имелись примеры формирования органов власти, подпадающих под определение чрезвычайных, которые своей деятельностью были призваны компенсировать ситуационную слабость «регулярных» властей. В частности, Первая мировая война указала на необходимость в индустриальную эпоху тесного взаимодействия фронта и тыла и вызвала к жизни в царской России инструменты принудительного государственного регулирования. Весной 1915 г., когда выявились серьезные недостатки в производстве вооружения и снабжении армии, возникли централизованные органы с особыми полномочиями (особые совещания, комитеты)<sup>4</sup>. Сравнение с другими воюющими в это время державами, особенно с Германией, показывает, что подобные нововведения в системе государственного управления не представляли собой уникального явления в мировой практике. Государство оказалось вынужденным глубоко вторгаться в сферу капиталистических интересов, ограничивать частную собственность и заменять рынок централизованным обменом между отраслями экономики.

С еще большим усердием и в самых разных областях жизни чрезвычайные органы стало плодить Временное правительство. 5 марта 1917 г. правительство создает Чрезвычайную следственную комиссию для расследования «противозаконных по должности» действий должностных лиц царского правительства, а 20 дней спустя – чрезвычайные продовольственные органы по насильственному изъятию хлеба, продовольственного и кормового урожая у крестьян<sup>5</sup>. Свою лепту в этот процесс вносили в 1917 г. и параллельные властные структуры. В частности, во время корниловского мятежа в Петрограде и других городах возникли комитеты борьбы с контрреволюцией, комитеты спасения революции, революционные штабы (по разным подсчетам от 120 до 192)<sup>6</sup>.

Неизбежность конструирования особых временных органов власти в случае попадания коммунистического режима в кризисные ситуации закладывалась и самой моделью «пролетарской

государственности»: республика Советов снизу доверху, что предполагало автономность каждого властного звена, простую нерасчлененную структуру власти, соединявшую законодательную, исполнительную и контрольную функции (принцип «работающей корпорации»)<sup>7</sup>. Это лишало государственный механизм управления не только необходимой эффективностью, особенно в затруднительных обстоятельствах, но и, с учетом целей диктатуры пролетариата (уничтожение частной собственности, стирание классовых различий), средств ее осуществления (революционное насилие, плановая экономика, колоссальная роль правящей партии, которая была призвана «взять власть и вести народ к социализму, направлять и организовывать новый строй. Быть учителем, руководителем, вождем всех трудящихся»<sup>8</sup>), заранее обрекало власть Советов на недееспособность без структурной подпорки, источник власти которой находился бы вне системы советов.

Уже весной 1918 г. В. И. Ленин был вынужден заявить: «Нет ничего глупее, как превращение Советов в нечто застывшее и самодовлеющее». Отсюда, по его мнению, необходимо решительнее «стоять теперь за беспощадную твердую власть, за диктатуру отдельных лиц для определенных процессов», что якобы не несет в себе «принципиального противоречия между советским (т. е. социалистическим) демократизмом»<sup>9</sup>. С доктринальной точки зрения для большевиков были важны два момента: возможность, исходя из тезиса «марксизм не догма, а руководство к действию», импровизации в опоре на основы теории К. Маркса в государственном строительстве и представление о российской революции как предвестнике мировой революции, до победы которой необходимо всеми силами и средствами удержать власть.

### **Чрезвычайная система власти в период Гражданской войны**

В дальнейшем мы видим, что государство в форме советов, по убеждению большевиков, уже непосредственно представлявших интересы широких масс, при осуществлении управления на практике в чрезвычайной обстановке (выход из мировой войны, демилитаризация экономики и демобилизация армии, голод, угроза реставрации старого режима) обнаружило свою недостаточность. Компенсация слабой эффективности массового непрофессионального управления происходила, помимо овладения партийным аппаратом непосредственными властными рычагами, и другими путями: государственными функциями наделялись массовые, общественные по своему характеру, организации – профсоюзы, кооперативы, – но главным образом учреждения чрезвычайного характера.

Однако вскоре практика использования чрезвычайных органов в системе большевистской го-



сударственной власти стала выходить за «компенсационные» рамки. Если первые шаги созданной 7 (20) декабря 1917 г. Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК), по словам одного из его сотрудников, были направлены против трех злоупотреблений – саботажа буржуазных чиновников, буйства и разрушений, производимых пьяными толпами (так называемые «пьяные погромы») и бандитизма «под флагом анархизма»<sup>10</sup>, – то по мере усложнения обстановки для новой власти ВЧК и ее местные структуры становятся главным орудием «красного террора» (преследование оппозиции, бессудные расстрелы, взятие заложников, концентрационные лагеря) и карательным органом, проникшим во все сферы государственного управления. Методы «чрезвычайщины» еще более расширились и приобрели неконтролируемый характер в результате принятия майских декретов 1918 г. о продовольственной диктатуре. Созданные для их реализации комитеты бедноты, продовольственные и заградительные отряды, уполномоченные на местах оказались практически неуправляемыми, усилили социальную напряженность и качнули деревню в сторону противников большевиков.

Учитывая эти обстоятельства, руководство большевиков начинает перемену курса на союз со средним крестьянством, следствием чего явилось решение VI съезда Советов (ноябрь 1918 г.) об упразднении комбедов, которые якобы сыграли свою историческую роль<sup>11</sup>. Комбеды поглощались переизбранными советами. В целом начиная с этого времени можно фиксировать случаи обуздания «чрезвычайщины», прежде всего массового террора как формы управления. Чрезвычайные органы вводились в рамки законности, дабы перетянуть на свою сторону значительную часть населения и организовать прочный тыл. В 1919–1920 гг. практически невозможно обнаружить решений, подразумевающих «чрезвычайщину», хотя ее проявления встречались довольно часто.

С осени 1918 г. в условиях развертывания полномасштабной Гражданской войны чрезвычайные органы власти, по сути, становились составной частью системы управления Советской республикой как «единым военным лагерем». 30 ноября 1918 г. ВЦИК принял постановление об образовании высшего чрезвычайного органа в государстве – Совета рабочей и крестьянской обороны (СРКО)<sup>12</sup>. Позднее, со спадом накала военных действий и проведением линии на усиление милитаризации труда, в апреле 1920 г. СРКО был преобразован в Совет труда и обороны (СТО) с расширенным составом, но, как и прежде, под председательством В. И. Ленина. Своего особого административно-технического аппарата или штатных «ответственных» работников Совет обороны не имел. Партийно-государственные деятели, входившие в его состав, оставались на занимаемых ими ранее постах и должны были сочетать новые обязанности с прежней работой.

Значительное место в деятельности Совета обороны занимали вопросы военного производства, работы транспорта, продовольственного снабжения, а также задачи пополнения Красной армии и флота людскими резервами и обеспечения их вооружением, боеприпасами, питанием, обмундированием и т. д. Совет обороны решал проблемы обеспечения красных войск командными кадрами и политработниками. От его имени и с его санкции проводилась мобилизация в армию<sup>13</sup>.

В кругах советского политического и военного руководства опыт деятельности Совета обороны после окончания Гражданской войны оценивался достаточно высоко и не исключалась возможность повторения его в будущем. В частности, М. В. Фрунзе писал в 1925 г., что, поскольку в современной войне фронт и тыл будут представлять единое целое, руководство войной должно вестись «единым действенным аппаратом, который одновременно охватит и военную область и гражданскую». Образчик такого аппарата, считал М. В. Фрунзе, имеется в «лице Реввоенсовета и СТО». В будущей войне, отмечал он, роль органа, подобного Совету обороны, возрастает еще в большей мере, так как «вопросы организации не только армии полевой, которая будет сражаться, – вопросы увязки этой будущей полевой армии с тылом приобретают громадное значение для успеха войны, для успешного исхода будущих операций»<sup>14</sup>.

В конце 1918 – начале 1919 г. в городах, находившихся в прифронтовой полосе, по аналогии с СРКО стали организовываться местные советы, комитеты обороны, комитеты содействия обороне и т. п. На лето-осень 1919 г. приходится массовое распространение другого вида чрезвычайных органов власти на местах – революционных комитетов (ревкомов), которые стали организовываться годом раньше, в период чехословацкого мятежа<sup>15</sup>. Нацеленные также на выполнение военно-мобилизационных задач, ревкомы в составе 3–5 человек, в отличие от комитетов (советов) обороны городов, которые действовали параллельно с советским аппаратом, преследовали часто цель упразднения советов и установления в милитаризованной форме единовластия партийных органов. По словам зам. наркома внутренних дел Н. Ф. Владимирского, существовавшие на местах структуры власти «были недостаточно приспособлены к тем условиям, когда местная власть обязана сосредоточить все силы на обороне Советской России и отодвинуть на второй план обычную текущую работу»<sup>16</sup>.

Окончательно «оревкомывало» управление страной Положение о революционных комитетах, принятое ВЦИК 24 октября 1919 г. Упорядочивая систему образования и полномочия ревкомов в рамках трех их типов (местностей, освобожденных от неприятеля, прифронтовой полосы и тыла), «Положение» вместе с тем декларировало в качестве одной из их задач создание условий



для передачи власти советским органам. А сами ревкомы были названы временными чрезвычайными органами власти<sup>17</sup>, то есть в данном случае мы видим, что применение чрезвычайных мер и деятельность чрезвычайных органов власти ограничивались во времени и пространстве действиями, необходимыми для преодоления чрезвычайных ситуаций и указанием этих пределов в нормативном документе.

Если в центральном промышленном районе и отдельных губерниях на северо-западе республики ревкомы прекращали функционировать в декабре 1919 – январе 1920 г., то на севере, в восточных районах (Поволжье, Урал, Сибирь, Северный Кавказ, Закавказье и Средняя Азия) их создание в это время разворачивалось широким фронтом. В одних из названных районов ревкомы действовали до конца 1921 г., а в других – до 1924–1927 гг., пока не были подавлены основные антисоветские очаги<sup>18</sup>.

Таким образом, период Гражданской войны не только укрепил монополию партии большевиков на власть в стране, но и показал возможность существования такой организации управления, которая включала бы в себя, с одной стороны, официальную бюрократическую машину, гарантирующую некоторую стабильность, с другой – особые компенсирующие, параллельно действующие механизмы – систему чрезвычайных органов, позволявших при необходимости действовать быстро в обход обычных структур власти. Вместе с этим в сознании советских партийно-государственных деятелей сформировалось убеждение в особой действенности чрезвычайной системы в сложных условиях. Характерно, что Положение о чрезвычайных мерах по охране революционного порядка, принятое ЦИК СССР 3 апреля 1925 г. (советский аналог Положения 1881 г.), предполагало в местностях, объявленных на военном положении, создание широкой сети ревкомов.

Чрезвычайные меры вскоре стали способом решения проблемы преодоления хлебозаготовительного кризиса 1927–1928 гг., затем – проведения сплошной коллективизации сельского хозяйства, укрепления диктатуры Сталина в 1935–1938 гг. В середине 1930-х гг. после экспериментов «большого скачка» и «великого перелома» в стране вновь сложилась напряженная ситуация. Реакцией на это стало учреждение так называемых политотделов. По решению январского (1933 г.) объединенного пленума ЦК и ЦКК ВКП (б) политотделы были созданы на машинно-тракторных станциях и в совхозах<sup>19</sup>. Позже политотделы были учреждены и на других, пользуясь словами известного историко-партийного издания, «отстающих участках социалистического строительства» – на транспорте, рыбных промыслах, в специализированных хозяйствах промышленных ведомств и некоторых других отраслях<sup>20</sup>.

Политотделы являлись чрезвычайными партийно-государственными органами, наделенными

политическими, хозяйственными и карательными полномочиями, и тем самым входили в общую систему государственного управления. Они отличались от обычных партийных органов тем, что не только на деле, но и юридически обладали правом осуществлять руководство производством (начальник политотдела являлся одновременно заместителем руководителя предприятия и наряду с ним отвечал за хозяйственные результаты) и выполнять функции карательных органов (в штате политотдела был заместитель начальника по ОГПУ). Другая особенность политотделов как чрезвычайных органов состояла в том, что они не подчинялись территориальным парткомам. Политотделы МТС действовали до конца 1934 г., совхозов – до марта 1940 г., а на транспорте они благополучно дожили до Великой Отечественной войны.

### **Государственный Комитет Оборона (ГКО) как высший орган власти в 1941–1945 гг.**

В 1920–1930-е гг. вопрос о создании каких-то особых для военного периода центров военно-политического и стратегического руководства не прорабатывался в СССР. И если Генштаб все же имел проект организации Ставки главнокомандования, ее функциональных обязанностей и рабочих органов, но, как писал Г. К. Жуков, «из-за отсутствия времени и по другим обстоятельствам он не был рассмотрен высшим руководством Советского Союза»<sup>21</sup>, то идея образования государственных органов власти, наделенных особыми правами и полномочиями, вообще не возникала в предвоенный период. Объяснить это можно не только облегченным пониманием в верхах характера будущей войны, в которой не обязательна «мобилизация всех сил», но и уверенностью в надежности уже существующей системы управления страной, которая действительно накопила достаточный опыт функционирования в чрезвычайных условиях – за много лет до войны была искоренена оппозиция, отработана практика концентрации усилий народа на решении очередных задач и преодолении трудностей, государство выступало организационной формой партийно-политической власти, пришли новые, лучше адаптированные к условиям режима личной власти кадры руководителей. Однако и эта властная структура оказалась недостаточной в ситуации крайне неудачного начала Великой Отечественной войны. Уже спустя неделю после вторжения на советскую территорию мощнейшей группировки германских войск стала очевидной необходимость укрепления исполнительного механизма распорядительной власти и повышения ее авторитета.

Судя по воспоминаниям А. И. Микояна, инициатива в создании ГКО принадлежала ближайшему окружению И. В. Сталина – Молотову, Маленкову, Ворошилову и Берия, которые убедили



вождя, находившегося в подавленном состоянии на подмосковной даче, что «еще не все потеряно, что есть полная возможность мобилизовать людей, организовать военное производство, укрепить армию и разгромить врага». Для выполнения этой программы, по их мнению, нужно сконцентрировать власть в руках чрезвычайного органа, который должен возглавить Сталин – личность, обладавшая харизматическими качествами<sup>22</sup>. В принятом 30 июня 1941 г. решении Политбюро ЦК, оформленном затем как постановление ЦК ВКП(б), Президиума Верховного Совета СССР и СНК СССР, указывалось, что Государственный Комитет Оборона учреждается «ввиду создавшегося чрезвычайного положения в целях мобилизации всех сил народов СССР для проведения отпора врагу, вероломно нападшему на нашу Родину», в следующем составе: И. В. Сталин, В. М. Молотов (заместитель председателя), К. Е. Ворошилов и Л. П. Берия. В руках нового органа сосредоточивалась вся полнота власти в государстве, а все граждане, партийные, советские, комсомольские и военные органы обязывались «беспрекословно выполнять решения и распоряжения Государственного Комитета Оборона»<sup>23</sup>.

История деятельности Государственного Комитета Оборона насчитывает 1526 дней (с 30 июня 1941 г. по 4 сентября 1945 г.). За это время от его имени был принят 9971 документ – постановления и распоряжения «строго и энергично исполнялись, вокруг них закипала работа»<sup>24</sup>. Возведение Государственного Комитета Оборона над всеми существовавшими до этого структурами власти позволило сталинскому режиму в условиях войны отойти от соблюдаемых ранее формальностей в управлении государством. Если во время существования ленинского СРКО в обычном порядке действовал ВЦИК и руководящая элита старалась закрепить свой военно-политический курс через обсуждение на регулярно созываемых съездах Советов, не говоря уже о партийных форумах – пленумах ЦК и съездах РКП(б), – то в 1941–1945 гг. ничего этого не было. Даже Политбюро ЦК партии за время войны в полном составе не собиралось, от его имени важнейшие вопросы фронта и тыла решал узкий круг его членов. Однако это ни в коей мере не означало снижения роли ВКП(б) в системе власти и государственного управления. Постановления и распоряжения ГКО, по существу, являлись решениями Политбюро ЦК ВКП(б), поскольку в персональном плане произошло совмещение этих двух органов.

Совмещение Сталиным всех основных руководящих постов в стране и армии исключало возможность дифференциации работы таких органов, как Политбюро, Ставка и ГКО. Маршал Жуков на встрече с военными историками осенью 1966 г. в редакции «Военно-исторического журнала» говорил, что он «не улавливал разницы, и трудно было разобраться, где кончается Государственный Комитет Оборона, где начинается Ставка. И наоборот.

Потому что Сталин являлся председателем Ставки и Сталин являлся председателем Государственного Комитета Оборона. На что я прибыл? Что это такое – Ставка или Государственный Комитет? Одинаково ругали... Сталин – Ставка и Государственный Комитет Оборона – тоже в основном Сталин. Он командовал всем, он дирижировал, его слово было окончательным. Это как приказ, собственно. Сталин говорит – это есть приказ окончательный, обжалованию не подлежит»<sup>25</sup>.

Функциональные обязанности внутри ГКО между настоящими и будущими его членами, как утверждал А. И. Микоян, были распределены еще 30 июня 1941 г. на даче Сталина. Молотов должен был курировать танковую промышленность. Ответственность за производство боевых самолетов и вообще за авиацию возлагалась на Маленкова. За Берией были оставлены охрана порядка внутри страны и борьба с дезертирством. Микоян предложил свои услуги по руководству снабжением армии продовольствием, вещевым имуществом и горючим. Вознесенскому поручалось наблюдение за выпуском вооружения и боеприпасов<sup>26</sup>. В отношении последних названные поручения были официально подтверждены постановлениями ГКО 3 июля 1941 г. Тогда же Ворошилов был утвержден ответственным за формирование новых частей, а Каганович – за воинские перевозки<sup>27</sup>.

Позже постановлением ГКО № 1241с от 4 февраля 1942 г. распределение обязанностей между членами ГКО определялось несколько по-иному. Неизменными оставались поручения Молотова и Микояна, а вот руководство авиационной промышленностью и работой ВВС Маленков должен был осуществлять совместно с Берией. Собственно говоря, это дополнительное поручение Берия получил еще 14 декабря 1941 г. на заседании ГКО, когда разбирались положение в авиационной отрасли<sup>28</sup>. Отдельно на Маленкова возлагался контроль выполнения решений ГКО по штабу минометных частей Ставки ВГК, а на Берию – производство вооружения и минометов. Вознесенскому же теперь поручалось следить за производством боеприпасов и развитием черной металлургии<sup>29</sup>. Вскоре ему также было вменено в обязанности курирование угольной промышленности и цветной металлургии. Но в связи с назначением председателем Госплана за ним осталось только наблюдение за производством боеприпасов, а все остальные поручения распределялись соответственно между Маленковым, Берией и Микояном<sup>30</sup>.

Для эффективной реализации директив ГКО на местах, наряду с традиционной системой контроля исполнения важнейших государственных заданий, потребовались особые структуры, способные не только осуществлять надзор, но и, опираясь на авторитет высшей власти в стране, принимать необходимые решения, проводить их в жизнь и нести ответственность. С этой целью при ГКО был создан институт уполномоченных –



структура, известная еще со времен Гражданской войны и широко используемая в мирное время как форма иерархического административно-политического управления начиная с ЦК и СНК и кончая районным уровнем.

Корпус уполномоченных ГКО формировался из различных категорий работников: по регионам – первых секретарей обкомов, крайкомов и горкомов ВКП(б); на ответственные хозяйственные объекты (заводы, стройки, транспорт) – руководителей наркоматов, ведомств, сотрудников аппарата ЦК и СНК, известных ученых; в действующую армию и военные округа – военачальников; для проведения спецмероприятий на фронте и в тылу – ведущих сотрудников НКВД. В отдельных случаях руководители регионов, получавшие поручения особой важности, обретали статус «особоуполномоченных» и «ответственных уполномоченных»<sup>31</sup>.

Характерной чертой организации деятельности Государственного Комитета Обороны являлось образование им различных комиссий, комитетов и советов, с помощью которых руководство страны пыталось решать острые проблемы, возникавшие в ходе войны. К их числу относятся не только хорошо известные временные структуры управления, проявившие себя в реализации крупных задач военного времени, но и такие узкопрофильные комиссии, как по решению вопросов быстрого подвоза снарядов для Западного фронта (март 1942 г.), организации специальных мероприятий в Москве (октябрь 1941 г.), организации демонтажа нефтепроводов (ноябрь 1941 г.), проведению государственного испытания авиадвигателя М-107 П (декабрь 1941 г.). Одну из подобных комиссий – по реорганизации дальних авиаполетов, – созданную 15 ноября 1941 г., возглавлял сам Сталин<sup>32</sup>. Трудно сказать, насколько необходимо было их создание в рамках высшего военно-политического органа, поскольку проводимые ими мероприятия ограничивались масштабами одного конкретного ведомства и осуществлялись в весьма короткий промежуток времени. Другие структуры, наделяемые часто широкими полномочиями, как, например, комиссия ГКО во главе с Молотовым, посланная в конце августа 1941 г. для «рассмотрения и решения всех вопросов обороны Ленинграда и эвакуации предприятий и населения» и выявившая ряд недостатков в организации защиты города, выполняли скорее ознакомительные, нежели практические функции<sup>33</sup>. Наконец, в силу объективных обстоятельств коэффициент полезного действия третьих был крайне низок. Так, в частности, случилось с постоянной комиссией при ГКО по обмену научно-технической информацией с зарубежными странами<sup>34</sup>. Вместе с тем совершенно очевидно, что без целого ряда комиссий, комитетов и советов при ГКО, осуществлявших управленческие и координационные функции, невозможно было обойтись в то трудное для страны время. Это пре-

жде всего относится к чрезвычайным органам, занимавшимся вопросами эвакуации и транспорта.

Особой структурой Государственного Комитета Обороны являлось Оперативное бюро, созданное 8 декабря 1942 г., в составе Молотова, Берии, Маленкова и Микояна. Согласно постановлению ГКО № 2615с к его ведению были отнесены контроль и наблюдение за текущей работой всех наркоматов оборонной промышленности, наркомата путей сообщения, наркоматов черной и цветной металлургии, наркоматов электростанций, угольной, нефтяной и химической промышленности, а также за составлением и исполнением планов производства и снабжением указанных отраслей промышленности и транспорта всем необходимым<sup>35</sup>.

Так как сфера полномочий Государственного Комитета Обороны не была, да и не могла быть в условиях сложившегося в то время политического режима официально ограничена какими-то рамками, потенциально через ГКО могли проводиться все вопросы ведения войны, внешнеполитической деятельности и внутренней политики Советского государства. В персональном плане фактически так оно и было. Любые указания Сталина воспринимались в стране и армии как директивы ГКО, что нередко инспирировал он лично, сопровождая свои требования словами: «ГОКО решил», «У ГОКО есть намерение»<sup>36</sup>. Порядок работы в Кремле давал возможность отдельным членам ГКО быть участниками решения практически всего круга проблем, существовавших в период Великой Отечественной войны. Они присутствовали при обсуждении вопросов военно-стратегического характера, когда докладывались и дорабатывались планы крупных военных операций, и могли в некоторых случаях использоваться для руководства ими (К. Е. Ворошилов – Ленинградский фронт) или контроля проведения операций (Г. М. Маленков – Сталинград, Л. П. Берия – Кавказ). Но все же постановления и распоряжения по стратегическому планированию и военно-оперативным вопросам от имени ГКО в годы Великой Отечественной войны не выносились. Особенно значителен удельный вес среди документов ГКО – примерно две трети – решений по военно-экономическим и народно-хозяйственным вопросам. Другим важным направлением деятельности ГКО являлось руководство строительством вооруженных сил и осуществление контроля их состояния с целью обеспечения эффективного боевого использования войск. Кроме того, ГКО вносились коррективы в механизм управления страной в условиях войны и нормативно-правовую базу. Особую группу решений составили постановления и распоряжения, шедшие по линии органов госбезопасности, а также по отдельным вопросам внешнеполитической деятельности. В целом же конкретный характер решаемых вопросов и содержание установок ГКО зависели от создавшихся условий на каждом из этапов Великой Отечественной войны.



## Местные чрезвычайные органы власти периода Великой Отечественной войны

Решение ГКО о создании местных чрезвычайных органов власти – комитетов обороны в городах, близких к фронту, – последовало в конце октября 1941 г. Этот шаг был напрямую связан с обострением к тому времени до предела обстановки на советско-германском фронте (немецко-фашистские войска захватили Донбасс и находились в опасной близости к Москве) и принятием политическим и военным руководством СССР ряда мер, способных, по его мнению, остановить продвижение противника в глубь территории страны. Поэтому постановление ГКО № 830с от 22 октября 1941 г., предписывавшее создать в 46 городах европейской части страны комитеты обороны, стало логическим следствием всех указанных выше обстоятельств. Всего в 1941–1943 гг. было образовано 79 комитетов обороны в областных (республиканских) центрах и стратегически важных периферийных городах России, Грузии и Казахстана<sup>37</sup>.

Согласно постановлению ГКО № 830с от 22 октября 1941 г. городские комитеты обороны создавались «в интересах сосредоточения всей гражданской и военной власти и установления строжайшего порядка в городах и прилегающих районах, представляющих ближайший тыловой район фронта»<sup>38</sup>. Поэтому власть городского комитета обороны распространялась не только на территорию самого указанного города, но и на довольно обширную близлежащую местность, что означало, по существу, формирование своеобразных временных административно-территориальных образований под управлением чрезвычайного органа. В распоряжение комитетов обороны передавались подразделения местных гарнизонов, войска НКВД, милиция, отряды самообороны – народное ополчение и истребительные батальоны. Тем не менее конкретных нормативных актов, четко определявших их статус и полномочия, не было, что лишь отчасти можно объяснить исключительной сложностью времени.

В состав городских комитетов обороны ГКО установил включать первых секретарей обкомов (крайкомов) или горкомов ВКП(б) (председатель комитета), председателей облисполкомов или исполкомов горсоветов, начальников управлений (отделов) НКВД, комендантов городов. Но практика организации деятельности комитетов обороны, чтобы достичь поставленных целей, заставила пойти на несанкционированную сверху корректировку их состава, выразившуюся главным образом в дополнительном включении некоторых гражданских и военных должностных лиц. Как правило, это были начальники местных гарнизонов, если они не являлись по совместительству комендантами городов.

С созданием комитетов обороны в регионах, близких к фронту, происходило не просто слияние гражданской и военной власти, но и открытое, без бюрократического камуфляжа, наделение руково-

дителей парторганов функциями государственной власти. Тем самым произошло юридическое оформление фактического положения элементов политической системы СССР, соотношения власти партийных органов и советов. Создание комитетов обороны меняло структуру и полномочия местных советов, и в первую очередь городских. Официально они переставали быть высшими органами государственной власти в городах. Если до этого власть фактически находилась в руках партийных органов, решения которых в случае необходимости оформлялись как постановления советских органов власти, то с образованием ГорКО были сформированы единые партийно-государственные структуры, стоявшие над местными советами. При специальном изучении проблемы видно, что исполкомы советов, как и другие местные руководящие структуры (отделы парткомов, штабы МПВО, управления и отделы НКВД, военные комендатуры и т. д.), являлись исключительно рабочими, исполнительно-распорядительными органами городских комитетов обороны.

Включение в состав городских комитетов обороны руководителей местных органов НКВД свидетельствовало как о давно закрепившемся месте карательных органов в системе управления Советским государством, так и о возросшей в годы войны роли этого ведомства в проведении военно-мобилизационных мероприятий и организации самообороны. В местных управлениях НКВД были с началом войны созданы штабы истребительных батальонов и отделы местной противовоздушной обороны. К усилению влияния органов НКВД вели объявление в прифронтовой зоне военного положения и проводимые в тылу мероприятия по усилению режима охраны. В целом же на местах баланс власти партийных органов и органов НКВД был достигнут еще в конце 1930-х гг. и военный период добавил сюда лишь некоторые новые штрихи.

Особую проблему представляли взаимоотношения городских комитетов обороны и органов военного управления и войсковых учреждений. Как можно заметить, постановление ГКО № 830с в части определения полномочий ГорКО противоречило формуле указа Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» о переходе в местностях, объявленных на военном положении, всех функций органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности к военным советам фронтов, армий, военных округов, а там, где нет военных советов, – к высшему командованию войсковых соединений. По существу на территории, где стали действовать городские комитеты обороны, без соответствующего законодательного оформления оказывались отмененными пункты 3, 4, 5 данного указа. Но не столько формально-юридическая коллизия (на такие вещи в то время мало кто обращал внимание), сколько реальная роль армии в жизни



страны ставила в затруднительное положение руководство комитетов обороны в определении в этой связи их места в системе власти. Характер взаимоотношений комитетов обороны и органов военной власти, по сути дела, определился уже в процессе практической деятельности.

Для местных гражданских ведомств городские комитеты обороны становились высшей властной инстанцией в регионе, но, как и в период Гражданской войны, иерархического структурирования местных чрезвычайных органов власти в 1941–1945 гг. на региональном уровне не произошло. В целом установочной базой для деятельности городских комитетов обороны являлись прежде всего постановления и распоряжения ГКО, его комитетов, комиссий, уполномоченных. Однако структурно-организационные взаимоотношения ГКО и местных комитетов обороны не были оформлены. Их иерархическая связь воспринималась, скорее, на уровне политико-идеологического подсознания местного руководства. Все это свидетельствовало о сдвигах в сторону децентрализации власти в экстремальных условиях на вертикальном уровне и давало возможность на местах в рамках общегосударственной политики оперативно принимать и проводить в жизнь решения, невзирая на ведомственные барьеры. Городские комитеты обороны (главным образом до конца 1943 г.) организовывали и контролировали военное производство, строительство оборонительных рубежей, местную противовоздушную оборону, ведали вопросами безопасности и жизнеобеспечения населения.

С конца 1941 г. в прифронтовых городах, где по тем или иным причинам не были образованы городские комитеты обороны, формировались так называемые суженные исполкомы городских Советов. В их состав могли входить и не члены обычного исполкома (зав. военным отделом горрайкома ВКП(б), руководитель местного органа НКВД, военный комиссар, военный комендант)<sup>39</sup>. В ряде районов прифронтовой зоны (Ленинградская, Московская области) осенью 1941 г. создавались другие чрезвычайные органы руководства низового звена – так называемые районные тройки (первый секретарь райкома компартии, председатель райисполкома, представитель военного командования)<sup>40</sup>. В чрезвычайных формах советская власть была представлена в партизанских зонах и партизанских краях. Здесь образовывались организационные тройки по восстановлению советской власти, комендантские участки или группы, куда входило два-три сельсовета, и другие<sup>41</sup>.

Своеобразными органами власти на местах являлись также оргкомитеты советов и оргбюро парткомов. Они создавались на территориях, освобожденных от оккупантов, и в районах, откуда была осуществлена депортация коренного населения. Наиболее заметными в системе управления эти структуры были в последнем случае. Впервые оргкомитеты (оргбюро) в годы Великой Отече-

ственной войны были созданы в 12 районах бывшей Автономной Республики немцев Поволжья, где в результате почти поголовного выселения в сентябре 1941 г. их жителей оказались расформированными все структуры власти<sup>42</sup>.

17 ноября 1941 г. вышло постановление ЦК ВКП(б) о восстановлении политотделов на машинно-тракторных станциях и в совхозах, так как уже к началу зимы первого года войны положение в сельском хозяйстве складывалось тяжелое. По сравнению с 1933–1934 гг. административно-хозяйственные функции политотделов МТС были ограничены. Таким образом, новые политотделы МТС не являлись, как раньше, определенно чрезвычайными органами партийно-государственного руководства, наделенными политическими и хозяйственными полномочиями. Однако проблемы деревни военного времени невозможно было решить простыми политико-командными методами, к тому же политотделы МТС по кадровым и другим вопросам нередко вступали в конфликт с райкомами и райисполкомами, поэтому в 1943 г. они были ликвидированы, хотя положение в сельском хозяйстве еще более осложнилось<sup>43</sup>.

\*\*\*

Таким образом, уже на этапе своего утверждения, когда приходилось преодолевать открытое сопротивление противников, большевистский режим шел на замену власти советов системой управления, построенной на партийной основе, хотя первые официально продолжали считаться политической основой нового государства. Переходной ступенью к этому становилось создание в угрожающих ситуациях чрезвычайных органов власти – комбедов, советов и комитетов обороны, ревкомов. Тем самым был заложен механизм реагирования советской государственной машины на кризисные ситуации, который приводился в действие не только в военное время, но и в другие угрожающие для режима периоды – во время коллективизации (политотделы МТС, совхозов) и утраты власти КПСС в 1991 г. (ГКЧП).

В годы Великой Отечественной войны функционирование чрезвычайных органов власти придало управленческому механизму в тяжелейших условиях, когда решалась судьба страны и народа, несомненную мобильность. Скоординированность в их рамках действий гражданских и военных властей в конечном итоге способствовала более полному и оперативному использованию в регионах ресурсов, резервов и возможностей для оказания помощи действующей армии, что в известной мере компенсировало ситуационную слабость сложившейся политической системы и просчеты правящего режима.

Вместе с тем историческая практика свидетельствует об ограниченности этой системы. Чрезвычайные методы и чрезвычайные структуры позволяют сосредоточиваться только на очень узких оперативных задачах. С их помощью невозможно охватить



ситуацию в целом, обеспечить правильное руководство совокупным развитием всей территории.

### Примечания

- 1 Для разработчиков «теории русской власти» Ю. С. Пивоварова и А. И. Фурсова советская система является органическим звеном в «неправильной» с точки зрения европоцентризма организации российской государственности во все времена (см.: *Пивоваров Ю. С., Фурсов А. И.* Русская система : генезис, структура, функционирование // Рус. ист. журн. М. : РГГУ, 1999. Т. 1, № 3). А. Н. Сахаров исходит из того, что октябрь 1917 г. прервал традицию российской государственности, которую теперь приходится восстанавливать (*Сахаров А. Н.* Управление Россией как цивилизационный исторический фактор // Управление Россией. Опыт. Традиции. Новации XVI–XX вв. М., 2007. С. 14–16).
- 2 См.: Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. : в 4 т. СПб., 2000. Т. 1. С. 3–6.
- 3 См.: Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. СПб., 1885. Т. 1. № 350.
- 4 См.: *Поливанов А. А.* Девять месяцев во главе Военного министерства (13 июня 1915 г. – 13 марта 1916 г.) // Вопр. истории. 1994. № 7. С. 149–150 ; *Лященко П. И.* История народного хозяйства СССР : в 2 т. М., 1950. Т. 2. С. 596–601.
- 5 См.: *Иваньков А. Е., Иванькова М. А.* История государства и права России. М., 2009. С. 245.
- 6 См.: *Растргин А. Ф.* Революционные комитеты августовского кризиса 1917 г. : автореф. дис. ... канд. ист. наук. Л., 1969 ; *Иванов Н. Я.* Контрреволюция в России в 1917 году и ее разгром. М., 1977. С. 150, 193–194.
- 7 См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 31. С. 115 ; Т. 33. С. 41–44, 46, 84–91, 109, 11.
- 8 Там же. Т. 33. С. 26.
- 9 Там же. Т. 36. С. 199, 206.
- 10 Пролетарская революция. 1924. № 10/33. С. 7–8.
- 11 См.: Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик : сб. док. : в 3 т. М., 1959. Т. 1. С. 94–96.
- 12 См.: Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1918. 22 декабря. № 91–92. Ст. 1144. Первоначально в состав СРКО были включены В. И. Ленин, И. В. Сталин (от ВЦИК), Л. Д. Троцкий (от РВСР), Л. Б. Красин (от Чрезкомснаба РККА), В. И. Невский (от НКПС), Н. П. Брюханов (от Наркомпрода), Г. Н. Мельничанский (от ВЦСПС). Затем в него были введены В. П. Милютин (от ВСНХ) и С. С. Данилов (от Главтруда).
- 13 См.: *Кукушкин Ю. С.* Совет Обороны (1918–1920). М., 1969 ; *Кубланов А. Л.* Совет Рабочей и Крестьянской Обороны. Л., 1975.
- 14 *Фрунзе М. В.* Собрание сочинений : в 2 т. М. ; Л., 1926. Т. 2. С. 122.
- 15 По подсчетам Н. Ф. Бугая, в 1918 г. в губерниях центра страны было создано 87 губернских и уездных ревкомов, на Урале и в Поволжье – 17, на Дону и Северном Кавказе – 19, на Украине, в Белоруссии и Молдавии – 457 (*Бугай Н. Ф.* Чрезвычайные органы Советской власти : ревкомы 1918–1920 гг. М., 1990. С. 320).
- 16 *Владимирский Н. Ф.* Строительство Советской власти на местах. Краснодар, 1920. С. 70.
- 17 См.: Декреты Советской власти : в 2 т. М., 1973. Т. VI. С. 224–226.
- 18 См.: *Понихидин Ю. М.* Революционные комитеты РСФСР. 1918–1921. Саратов, 1982. С. 95.
- 19 КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК : в 15 т. М., 1985. Т. 6. С. 21–32.
- 20 История Коммунистической партии Советского Союза : в 5 т. М., 1971. Т. 4, кн. 2. С. 242.
- 21 *Жуков Г. К.* Воспоминания и размышления. 3-е изд. : в 3 т. М., 1974. Т. 2. С. 68.
- 22 См.: Политическое образование. 1988. № 9. С. 75–76.
- 23 Известия ЦК КПСС. 1990. № 6. С. 198. 3 февраля 1942 г. в состав ГКО были введены А. И. Микоян и Н. А. Вознесенский, а 19 февраля 1942 г. Л. М. Каганович. В 1944 г. в ГКО включили Н. А. Булганина, а вывели К. Е. Ворошилова.
- 24 *Жуков Г. К.* Указ. соч. Т. 2. С. 63.
- 25 Коммунист. 1988. № 14. С. 97.
- 26 См.: Политическое образование. 1988. № 9. С. 76.
- 27 Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 644. Оп. 1. Д. 1. Л. 74–75.
- 28 Там же. Д. 16. Л. 96.
- 29 Там же. Д. 29. Л. 218.
- 30 РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 3. Л. 21 ; Д. 75. Л. 165.
- 31 Там же.
- 32 Там же. Д. 25. Л. 10 ; Д. 11. Л. 181 ; Д. 14. Л. 78 ; Д. 17. Л. 201 ; Д. 14. Л. 98.
- 33 История Коммунистической партии Советского Союза. М., 1970. Т. 5, кн. 1. С. 220 ; Новая и новейшая история. 1991. № 6. С. 80.
- 34 Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 5446. Оп. 66. Д. 18. Л. 47.
- 35 РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 72. Л. 165.
- 36 Маршал Жуков. Каким мы его помним. М., 1989. С. 112.
- 37 См.: *Данилов В. Н.* Война и власть : Чрезвычайные органы власти регионов России в годы Великой Отечественной войны. Саратов, 1996. С. 63.
- 38 РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 12. Л. 180.
- 39 См.: *Храмков Л. В.* Во имя победы. Саратов, 1978. С. 49.
- 40 См.: *Лепешкин А. И.* Советы – власть народа. М., 1967. С. 61 ; Известия. 1941. 18 ноября.
- 41 См.: *Кляцкин С. М.* Из истории Ленинградского партизанского края // Вопросы истории. 1958. № 7 ; *Холод Л. А.* Деятельность органов Советской власти на временно оккупированной врагом территории Северо-Западных областей РСФСР в годы Великой Отечественной войны : автореф. дис. ... канд. ист. наук. Л., 1970 ; *Щетинин Б. В.* Создание и деятельность органов Советской власти в тылу немецко-фашистских войск // Вопросы истории КПСС. 1970. № 6.
- 42 Государственный архив новейшей истории Саратовской области (ГАНИСО). Ф. 594. Оп. 1а. Д. 8. Л. 253.
- 43 РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 5. Л. 158. 160–161 ; История Коммунистической партии Советского Союза : в ? т. М., 1970. Т. 5, кн. 1. С. 363–364.