

С. Ю. Пищулина

**ПОСТАНОВЛЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ
КАК ИСТОЧНИК ПРАВА: 1941—1942 гг.
(НА ПРИМЕРЕ СТАЛИНГРАДСКОГО РЕГИОНА)**

В статье анализируются постановления Государственного комитета обороны, касающиеся Сталинградского региона, с точки зрения условий наступления ответственности, охраны общественного порядка и безопасности в первый период Великой Отечественной войны. Конкретизировано содержание законов военного времени в данной сфере.

Ключевые слова: ответственность, Сталинград, охрана общественного порядка, право, «законы военного времени», Государственный комитет обороны.

S. Y. Pishchulina

**RESOLUTIONS OF SPECIAL AUTHORITIES AS A SOURCE OF LAW: 1941—1942
(THROUGH THE EXAMPLE OF THE STALINGRAD REGION)**

The article focuses on the analysis of resolutions of the State Defense Committee regarding the Stalingrad region in terms of the conditions of incurrance of responsibility, maintenance of public order and safety at the first stage of the Great Patriotic War. The author specifies the content of the war-time laws in this sphere.

Keywords: responsibility, Stalingrad, maintenance of public order, law, war-time laws, the State Defense Committee.

Период Великой Отечественной войны постоянно находится в зоне внимания исследователей — историков, экономистов, юристов, филологов и др. Историография проблемы насчитывает значительное количество трудов. Тем не менее некоторые вопросы до сих пор не получили должного освещения и требуют дальнейшей конкретизации. В настоящее время интерес привлекает не только описание героизма и подвигов советских военачальников и солдат Красной армии, но и повседневная деятельность органов власти и управления, позволившая целенаправленно перестроить государственный аппарат на нужды войны и одержать в конечном итоге победу над фашизмом. Большинство ученых сходится во мнении [1], что процесс централизации вертикали власти и жесткое регулирование сыграли ведущую роль при отражении агрессии Советским Союзом [2, 3, 4, 5]. С этих позиций важным является анализ постановлений Государственного Комитета Обороны (далее — ГКО), образованного 30 июня 1941 г. ГКО замкнул на себя политическое,

хозяйственное и военное руководство страной, обеспечивал сбор достоверной информации, контроль над развитием текущей ситуации, распределение людских и материальных ресурсов. Впоследствии к первоначальным задачам добавилась выработка нормативных, законодательных и экономических механизмов, направленных на минимизацию риска и ущерба от ведения боевых действий. Его решения также устанавливали содержательную часть так называемых законов военного времени.

Последней сфере деятельности ГКО в советско-российской историографии практически не уделялось внимания. После открытия фондов центральных архивов первые исследования документов ГКО были обзорными. В 1990 г. Н. Я. Комаров опубликовал рассекреченные решения, используя для комментариев воспоминания непосредственных участников событий [3]. Определенный интерес представляет работа В. К. Лужеренко [6]. В ней показаны персональный состав, механизм функционирования, структурные подразделения ГКО. В монографии В. Н. Данилова дана общая картина деятельности чрезвычайных органов власти

в годы войны, раскрыта их внеконституционная природа [7]. Автор указывает, что устанавливаемыми ГКО и городскими комитетами обороны в законах военного времени режимно-ограничительными мерами, расширением подсудности военных трибуналов, введением уголовной ответственности за деяния, в мирное время не считавшиеся преступлениями, достигалась стабилизация ситуации и эффективное проведение военно-мобилизационных мероприятий [7, с. 191—193].

В начале XXI в. были изданы труды А. С. Емелина [2] и В. А. Сомова [8], в которых анализируется правовой базис советского государства в условиях войны. А. С. Емелин отмечает, что, помимо Президиума Верховного Совета СССР (далее — ПВС СССР), уголовно-правовые нормы и виды ответственности за их нарушение устанавливали ГКО, Совет Народных Комиссаров СССР (далее — СНК СССР) и ЦК ВКП (б), Верховный суд СССР путем разъяснений [2, с. 46].

В. А. Сомов в большей степени акцентировал внимание на проблемах организации труда, методах и принципах привлечения рабочей силы в народное хозяйство, трудовой дисциплине. Затрагивая вопросы дезертирства с предприятий, ученый квалифицировал преступления в области трудовых отношений согласно Уголовному кодексу РСФСР 1926 г. [8, с. 42—45, 149—150]: в годы войны нарушение трудовой дисциплины советским законодательством было отнесено к уголовным преступлениям [8, с. 45].

В 2005 г. вышла в свет публикация К. С. Бельского. В статье признавалась непосредственная роль ГКО в руководстве охраной общественной безопасности и общественного порядка в стране [9, с. 71]. По мнению автора, неизученность до настоящего времени с правовых позиций постановлений ГКО [9, с. 76] тормозит составление объективной и полной картины развития права периода 1941—1945 гг.

В связи с вышеизложенным полагаем, что актуальным является изучение условий наступления ответственности за нарушение законов военного времени и внедряемых мер по охране общественной безопасности и порядка как методов стабилизации советского государства в кризисный период, зафиксированных в одном из основных видов правовых источников —

постановлениях ГКО. Анализ произведен в отношении документов ГКО по Сталинградскому региону, который в 1941—1942 гг. стал крупнейшим военно-промышленным центром юга Советского Союза, эвакуационной базой для граждан и предприятий западных территорий СССР, водной и железнодорожной транспортной артерией. Здесь апробировались новые модели реализации управленческих решений, накапливался опыт снижения кадровых и экономических потерь, неизбежный в чрезвычайных ситуациях (тыл, прифронтовая территория, область ведения активных боевых действий).

В статье использованы опубликованные документы фонда № 644 (ГКО) Российского государственного архива социально-политической истории. В 2010—2011 гг. в серии «Царицын—Сталинград—Волгоград в документах» вышел сборник «Сталинградская область в постановлениях Государственного Комитета Обороны» [10, 11]. Всего было издано 254 постановления и распоряжения ГКО за 1941—1942 гг. Из них в среднем 10,6 % документов имеют либо охранительное назначение, либо в них наличествуют пункты, отражавшие тот или иной вид ответственности: июль—декабрь 1941 г. — 9,5 %, январь—август 1942 г. — 11,3 %. Преимущественно такие пункты прописывались в постановлениях по производственным планам выпуска вооружения и боеприпасов, транспортным перевозкам, выполнению трудовых и военных обязанностей. При практически равном хронологическом отрезке наглядно видно усиление контролирующих функций ГКО, ужесточение подходов к ответственности прежде всего должностных лиц. Реализацией на областном уровне директив ГКО занимались обком ВКП (б), облисполком и созданный в октябре 1941 г. Сталинградский городской Комитет обороны (далее — СГКО) [12].

Во время Великой Отечественной войны резко повысилась социальная опасность всех видов правонарушений и преступлений, обострилась проблема охраны общественного порядка и безопасности в населенных пунктах. 9 августа 1941 г. СНК СССР утвердил «Положение о прописке граждан, эвакуированных из прифронтовой полосы», согласно которому все вновь прибывшие в населенный пункт граждане обязаны были зарегистрироваться в

райисполкомах и отделениях милиции в течение суток и получить временные удостоверения личности при утере паспорта. 26 сентября 1941 г. ГКО частично изменил Положение [10, с. 117]: из перечня разрешенных для эвакуации городов были удалены 35, в том числе и Сталинград. Здесь вопросами регистрации непосредственно занимались уполномоченные Совета по эвакуации. В Сталинградской области была создана специальная комиссия по размещению эвакуированного населения во главе с заместителем председателя облисполкома А. М. Поляковым [13]. Прописка разрешалась только для специалистов, востребованных для производственных нужд заводов и трестов и членов их семей. При этом ГКО разрешил местным органам власти при условии невыхода на рабочее место вновь прибывших в течение двух недель самостоятельно распределять их и прикреплять к любым предприятиям, особо нуждающимся в рабочей силе. При отказе от предоставляемого рабочего места эвакуированные граждане выселялись, а в паспорте делалась отметка о запрете дальнейшего проживания в режимных местностях I категории, запретных зонах, пограничной полосе, в местностях, находящихся на военном положении, и в указанных 35 городах. Исключение составляли только семьи командиров Красной армии, ВМФ и работников НКВД.

СГКО, продолжая охранительную политику центральных органов власти, по представлению УНКВД Сталинградской области принял 30 октября 1941 г. постановление «Об организации охраны общественного порядка в г. Сталинграде», в котором устанавливал ряд режимно-ограничительных мер: комендантский час с 23.00 до 05.00, проверку документов и т. п. Коменданту гарнизона и начальнику областной милиции разрешалось проведение систематических облав для выявления дезертиров и уголовно-преступных элементов [12, с. 59—60]. 5 ноября 1941 г. приказом по Сталинградскому гарнизону ужесточались правила прописки в городе. Лица, замеченные в грабеже, насилии, неподчинении властям, должны были предаваться суду военного трибунала [12, с. 77].

Большой эвакуационный поток, военный характер промышленного производства потребовали изменения условий режимной

местности города. 11 февраля 1942 г. СГКО обратился в ГКО с ходатайством об отнесении Сталинграда к режимной местности I категории и установлении вокруг города 25-километровой запретной зоны. 21 февраля ходатайство было удовлетворено [10, с. 282—283]. 8 мая 1942 г. утверждена выдача пропусков на право круглосуточного хождения по городу только руководителям партийных, советских, комсомольских и профсоюзных организаций и предприятий [12, с. 334—335]. 14 июля 1942 г. Политбюро ЦК ВКП (б) объявило Сталинград на военном положении. В условиях начавшейся битвы на Волге СГКО активизировал нормотворческую работу, издавая акты по охране общественной безопасности и порядка в городе. На предприятиях и в учреждениях вводилась строгая пропускная система, усиливались меры по конспирации оборонных данных и документации, устанавливалось круглосуточное дежурство ответственных руководителей [12, с. 396—397]. В ночь на 25 августа в городе объявлено осадное положение [12, с. 446—447]. Тогда же СГКО были одобрены мероприятия, предложенные комендантом гарнизона, по предотвращению случаев мародерства и воровства. Уличенных на месте преступления разрешалось расстреливать без суда и следствия [14].

Еще одной стороной правовой деятельности ГКО стало расширение перечня условий наступления ответственности за нарушение законов военного времени (аналогичная картина характерна и для СГКО, в решениях которого на местном уровне просматриваются подобные меры).

Удельный вес Сталинградской промышленности в производстве танков, вооружения, боеприпасов, запасных частей для авиации, химической продукции был весьма значительным. По этой причине практически в каждом постановлении ГКО по вопросам выпуска военных товаров фиксировались условия наступления ответственности, главным образом, руководителей заводов, трестов, управлений, контор. В 1941 г. за срыв планов выпуска, поставок и перевозки к местам назначения деталей для НКАП СССР и вооружения руководители предприятий могли быть привлечены к персональной дисциплинарной или даже к уголовной ответственности [10, с. 56, 112, 176, 232].

В Сталинграде такой ситуации не произошло,

однако в постановлении № 972сс от 29 ноября 1941 г. указывалось, что за срыв производства боеприпасов на заводе № 78 снят и привлечен к судебной ответственности главный инженер Тырышкин, а директор понижен в должности [10, с. 176]. В 1942 г. за схожие изъятия в работе закреплялось наступление только уголовной ответственности: за срыв выполнения заказов НКАП СССР [10, с. 239, 347], планов по боеприпасам [10, с. 299, 488], поставок материалов и изделий для НКТП СССР [10, с. 511], невыполнение заказов черной металлургии [10, с. 518]. СГКО, продолжая линию ГКО, в своих решениях персонально предупреждал директоров СТЗ, ЗКО, заводов № 221, 264, 91 о наступлении ответственности.

Дисциплинарная ответственность в 1942 г. оставалась за срыв планов обязательной сдачи лома черных металлов, своевременного снабжения сырьем и материалами промышленности НКХП СССР [10, с. 290].

Транспортная проблема в годы Великой Отечественной войны стояла очень остро. В силу своего стратегического положения город и область играли немаловажную роль в снабжении страны продовольствием, топливом, в массовых перевозках воинского контингента, боеприпасов, техники, снаряжения. Через Сталинградский узел проходили людские и промышленные эвакуационные потоки. Именно поэтому невыгрузка и отказ в приеме вагонов на Сталинградской железной дороге в 1941 г. стали рассматриваться как условие для наступления уголовной ответственности [10, с. 168]. В 1942 г. к суду могли привлечь за неподачу вагонов под погрузку лома черного металла, срыв трехдневных сроков отгрузки угля [10, с. 282—286], за отсутствие топлива для железной дороги [10, с. 483]. Перепростой или переадресовка вагонов с углем влекли за собой персональную ответственность должностных лиц [10, с. 282—286].

Известны и другие условия наступления уголовной ответственности по постановлениям ГКО: срыв электроснабжения предприятий металлургии [10, с. 282—286], сроков ремонта судов [10, с. 436], предоставление невыверенных сведений о наличии вооружений ГАУ в частях Красной армии [10, с. 327], умышленная порча и разрушение оборонительных сооружений [10, с. 344], длительное неиспользование

эвакуированного оборудования на заводах НКБ СССР [10, с. 361], отвлечение автомашин от вывоза хлеба из глубинных пунктов [10, с. 472]. Реагирование ГКО на подобные ситуации вызывалось чрезвычайностью ситуации, что диктовало в свою очередь приравнивание их к преступлениям.

Ухудшение ситуации на фронте явилось для ГКО основанием расширения списка составов преступлений против государства. К ним теперь приравнивалось невыполнение заказов для промышленности НКТП и НКВ СССР [10, с. 165, 173].

В 1942 г. в Сталинградской области практически не возникало подобных поводов, однако разукомплектование танков, поступающих в ремонт на СТЗ и завод № 264 [10, с. 409], снижение качества производства танков (на СТЗ внедрили новую неразрешенную конструкцию бортовой передачи без струны) [10, с. 485] квалифицировались как порча военного имущества. За перечисленные выше составы суд мог лишить свободы на срок до трех лет [15].

В решениях ГКО упоминались также измена, шпионаж и дезертирство. В 1941 г. такое постановление было принято только одно: 27 декабря —

о создании сборно-пересыльных пунктов для бывших военнослужащих Красной армии, находившихся в плену и окружении противника. В Сталинградской области пункт формировался для бывших военнослужащих Южного фронта [10, с. 226—227]. К дезертирству приравнивался в 1942 г. отказ немцев-переселенцев от мобилизации и самовольный уход из рабочих колонн, отказ от работы, нарушение трудовой дисциплины [10, с. 240]. В зависимости от обстоятельств суд мог назначить до трех лет строгого режима или высшую меру наказания [15].

Контроль над соблюдением прописанных в документах ГКО условий к наступлению ответственности возлагался лично на прокурора СССР Бочкова и областных прокуроров. Это фиксировалось в 1941 г. в одном постановлении, т. е. в 9,5 %; в 1942 г. — в 9 (50 %). Тем не менее следственные мероприятия начинались по инициативе региональных органов власти. Однако изученные материалы свидетельствуют, что к подобным мерам

в Сталинграде прибегали крайне редко. В основном руководители и конкретные исполнители

оставались на своих рабочих местах, так как в условиях кадрового голода государство было заинтересовано в реализации потенциала, знаний

и опыта каждого человека, особенно наделенного руководящими полномочиями.

Подводя итоги, отметим, что чрезвычайное положение, в котором находилась страна в первые годы Великой Отечественной войны, не позволяло в полной мере применять принципы юридической ответственности по отношению к лицам, не справлявшимся с возложенными на них обязанностями.

Ответственность декларировалась в нормативных актах, но применялась после тщательного разбора и анализа причин срыва выполнения заданий.

Примечания

1. Однако ряд исследователей середины XX в. считали, что ГКО был подотчетным органом перед Верховным Советом СССР, который давал ему специальные задания, обязательные для исполнения. См., напр.: Синицын А. М. Роль советского государства в укреплении тыла и мобилизации всех сил страны на разгром врага в годы Великой Отечественной войны (1941—1945): автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1953.
2. Емелин А. С. Правовые основы превращения СССР в единый военный лагерь в годы Великой Отечественной войны: 1941—1945 гг. (Советское государство и право в годы Великой Отечественной войны): учеб. пособие М.: Моск. академия МВД России, 2000.
3. Комаров Н. Я. Государственный Комитет Оборона постановляет...: Документы. Воспоминания. Комментарии. М.: Воениздат, 1990.
4. Купцов В. П. Проблемы перестройки народного хозяйства и эвакуации мирного населения в годы Великой Отечественной войны: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 2002.
5. Лунев А. Е. Советское государственное управление в годы Великой Отечественной войны // Сов. гос-во и право. 1980. № 5. С. 69—78.
6. Лужеренко В. К. Государственный Комитет Оборона // Военно-исторический архив. 1999. № 4. С. 108—160; № 7. С. 82—131.
7. Данилов В. Н. Война и власть: Чрезвычайные органы власти регионов России в годы Великой Отечественной войны: моногр. Саратов: Изд-во Поволжского филиала Рос. учеб. центра, 1996.
8. Сомов В. А. По законам военного времени. Очерки истории трудовой политики СССР в годы Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.): моногр. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2001.
9. Бельский К. С. Административное право и административно-правовая наука в период Великой Отечественной войны и в первые послевоенные годы // Гос-во и право. 2005. № 9. С. 70—76.
10. Сталинградская область в постановлениях Государственного Комитета Оборона (1941—1942): документы и материалы / под ред. М. М. Загоруйко; сост. М. М. Загоруйко, А. Ю. Баженов, А. Е. Парфенов, С. Ю. Пищулина, Т. В. Царевская-Дякина, Е. М. Цунаева, В. Н. Шепелев. Волгоград: Издатель, 2010. Т. 9(1).
11. Сталинградская область в постановлениях Государственного Комитета Оборона (1943—1945): документы и материалы / под ред. М. М. Загоруйко; сост. М. М. Загоруйко, А. Ю. Баженов, А. Е. Парфенов, С. Ю. Пищулина, Т. В. Царевская-Дякина, Е. М. Цунаева, В. Н. Шепелев. Волгоград: Издатель, 2011. Т. 9(2).
12. Сталинградский городской Комитет оборона в годы Великой Отечественной войны: документы и материалы / под ред. М. М. Загоруйко; сост. М. М. Загоруйко, С. Ю. Пищулина, Н. А. Горюнова. Волгоград: Издатель, 2004.
13. ГУ ГАВО. Ф. 2115. Оп. 1. Д. 348. Л. 102.
14. Постановления СГКО № 407а от 25.08.1942, 408а от 26.08.1942 г. // Сталинградский городской Комитет оборона в годы Великой Отечественной войны: документы и материалы / под ред. М. М. Загоруйко; сост. М. М. Загоруйко, С. Ю. Пищулина, Н. А. Горюнова. Волгоград: Издатель, 2004. С. 447—448. (Утверждалась информация УНКВД по Сталинградской области и коменданта города майора В. Х. Демченко о расстреле на месте за мародерство и воровство 5 гражданских лиц и 1 военнослужащего. Факты были обнародованы в специальной листовке).
15. Уголовный кодекс РСФСР 1926 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikisource.org> (дата обращения: 18.02.2013).