

## Обзоры

ИСТОРИЯ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА  
В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ  
В НОВЕЙШЕЙ ЛИТЕРАТУРЕ

В последние годы расширяется и углубляется исследование проблем истории Великой Отечественной войны. Больше внимания стало уделяться обобщению проделанной работы в историографическом плане, о чем убедительно свидетельствует состоявшаяся в Москве в декабре минувшего года научная конференция по историографии Великой Отечественной войны. В данной работе предпринимается попытка проанализировать литературу по истории советской государственности в те годы<sup>1</sup>, увидевшую свет в 1965—1975 годах.

Государствоведческие аспекты в изучении истории СССР помогают значительно углубить и расширить ее понимание, полнее осмыслить особенности развития социалистической экономики, культуры, внутренней и внешней политики и т. п. Кроме того, они имеют большое значение для критики фальсификаций буржуазных историков, пытающихся доказать, что победа СССР над фашистской Германией была случайной и обусловлена обстоятельствами, не связанными с его общественным и государственным строем. Исследователя, занимающегося государствоведческими проблемами истории СССР, из всей их совокупности наиболее интересуют: во-первых, история создания, компетенция, функции, организационное устройство государственного аппарата в целом и его составных частей — органов власти и управления (центральных и местных), а также все изменения, происходящие в них; во-вторых, формы и методы их работы, которые больше всего подвержены изменениям и целиком и полностью зависят от исторических условий; в-третьих, кадры государственного аппарата; в-четвертых, его практическая деятельность.

Изучение советской государственности периода Великой Отечественной войны имеет значительные трудности. Исторические условия наложили определенный отпечаток на государственный аппарат, усложнили связи внутри него. Исследование этих явлений требует комплексного подхода. Ключ к пониманию многих проблем государственности в чрезвычайных условиях можно найти в трудах В. И. Ленина, особенно относящихся к периоду гражданской войны. В те годы он категорически настаивал на необходимости перестройки деятельности всех учреждений на военный лад, призывал приостановить и сократить всю работу, оставив лишь минимум работы, «безусловно необходимой» в условиях войны<sup>2</sup>, правильно расставить кадры<sup>3</sup>. В то же время он предостерегал от необдуманных реорганизаций. Так, в 1919 г. он писал: «Перестройка работы, необходимая для войны, ни в коем случае не должна вести к перестройке учреждений, тем менее к созданию наспех новых учреждений... Но вся работа помощи войне должна вестись *всецело и исключительно через существующие уже* военные учреждения, путем их исправления, укрепления, расширения, поддержки»<sup>4</sup>. В. И. Ленин считал, что в условиях войны, как никогда, необходима строжайшая, железная дисциплина<sup>5</sup>. В это время весь государственный аппарат надо «заострить» для того, чтобы целиком все подчинить интересам войны»<sup>6</sup>. В. И. Ленин указывал, что в условиях войны необходима «строжайшая централизация в распоряжении всеми силами и ресурсами социалистических республик». Он писал о возможности, а иногда и о необходимости усиления не только централизации в управлении, но и единоначалия, оставив коллегиальность в решении самых важных вопросов<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Под государственностью мы понимаем не только устройство государства, но и государственный аппарат как основной инструмент выполнения задач государства, и кадры, занятые в нем и владеющие соответствующими методами деятельности.

<sup>2</sup> См. В. И. Ленин. ПСС. Т. 39, стр. 45, 52—53.

<sup>3</sup> См. В. И. Ленин. ПСС. Т. 37, стр. 367—368.

<sup>4</sup> В. И. Ленин. ПСС. Т. 39, стр. 46.

<sup>5</sup> См., например, В. И. Ленин. ПСС. Т. 35, стр. 395; т. 36, стр. 342 и др.

<sup>6</sup> См. В. И. Ленин. ПСС. Т. 40, стр. 105.

<sup>7</sup> В. И. Ленин. ПСС. Т. 38, стр. 400; т. 39, стр. 45—46.

Эти теоретические положения помогают уяснить сущность изменений, происшедших в советском государственном аппарате и его функционировании в годы Великой Отечественной войны. С первого же дня войны перед государственным аппаратом встали трудные задачи, большинство из которых пришлось решать впервые: эвакуация населения, промышленных предприятий, организаций и учреждений, налаживание их работы на новых местах, перевод советской экономики на военные рельсы, развертывание военной промышленности, расширение военно-промышленной базы в восточных районах и т. п. Выполняя эти задачи, продолжая, как и в мирное время, руководить всеми отраслями народного хозяйства, заботясь обо всех сторонах жизни советских людей, государственный аппарат одновременно перестроился в соответствии с новыми условиями, изменил формы и методы работы.

Рассматривая появившуюся историческую литературу, следует признать, что для разработки истории государственного аппарата в годы войны уже проделана определенная работа. Немало внимания уделено этой теме в «Истории Великой Отечественной войны Советского Союза 1941—1945 гг.» (т. 1—6), «Истории Коммунистической партии Советского Союза» (т. 5, кн. 1), «Истории СССР с древнейших времен до наших дней» (т. X) и других обобщающих изданиях. В каждом из них имеются сведения, относящиеся к истории государственного аппарата в целом и его составных частей: о появлении чрезвычайных органов, об изменениях во внутреннем устройстве отдельных наркоматов, о возникновении новых органов, об изменениях в методах работы уже существовавших органов, некоторые факты об их структуре и функциях и т. п. Довольно широко представлены эти вопросы в опубликованных материалах двух юбилейных научных конференций<sup>8</sup>. К 30-летию Победы вышло второе издание книги Г. А. Деборина и Б. С. Тельпуховского<sup>9</sup>, а также очерк о деятельности КПСС в годы войны<sup>10</sup>. Их авторы касаются и системы государственного руководства в те годы, четкая организация которой позволила в короткий срок мобилизовать на борьбу с захватчиками людские и материальные ресурсы, в полной мере использовать преимущества социализма.

Историография тыла нашей страны периода войны значительно пополнилась после выхода в свет материалов Всесоюзной научной сессии по проблеме «Советский тыл в Великой Отечественной войне», состоявшейся в мае 1971 года<sup>11</sup>. Среди статей, составивших двухтомник, представляет интерес работа А. М. Беликова, в которой показаны основные направления деятельности Государственного Комитета Обороны<sup>12</sup>. Устройство и новые формы деятельности наиболее важных государственных органов периода Великой Отечественной войны в общих чертах рассматривались А. М. Беликовым и раньше<sup>13</sup>. С. З. Гинзбург, являвшийся в 1939—1946 гг. наркомом по строительству, опубликовал здесь же статью «Наркомстрой в годы войны», в которой рассказал об истории его создания, устройстве, кадрах и основных направлениях деятельности. Он отметил, что, хотя ни у нас, ни за рубежом не было примера централизованного руководства и управления строительством, «мы смогли вырабатывать основные принципы организации нового Наркомата по строительству, кото-

<sup>8</sup> «Вторая мировая война», Материалы научной конференции, посвященной 20-й годовщине победы над фашистской Германией. В 3-х книгах. М. 1966; «Всемирно-историческая победа советского народа. 1941—1945 гг.» Материалы научной конференции, посвященной 25-летию победы над фашистской Германией. М. 1971.

<sup>9</sup> Г. А. Деборин, Б. С. Тельпуховский. Итоги и уроки Великой Отечественной войны. М. 1975.

<sup>10</sup> «Во главе защиты Советской Родины. Очерк о деятельности КПСС в годы Великой Отечественной войны». М. 1975.

<sup>11</sup> «Советский тыл в Великой Отечественной войне». Кн. I. «Общие проблемы». М. 1974; кн. II. «Трудовой подвиг народа». М. 1974.

<sup>12</sup> На недостаточную изученность деятельности этого органа указывали многие исследователи. См., например, П. А. Жилин. Великая Отечественная война и советская наука. «Коммунист», 1966, № 11, стр. 66; В. П. Морозов. О периодизации и некоторых проблемах научной разработки истории Великой Отечественной войны. «История СССР», 1970, № 3, стр. 57; его же. Некоторые вопросы организации стратегического руководства в Великой Отечественной войне. «История СССР», 1975, № 3, стр. 29, и др.

<sup>13</sup> А. М. Беликов. Советский тыл в годы Великой Отечественной войны. М. 1969.

рые... себя полностью оправдали»<sup>14</sup>. Автор коротко остановился и на основных реорганизациях наркомата накануне и в годы войны. Имеется в двухтомнике немало других сведений о деятельности государственного аппарата и отдельных его звеньев.

Довольно подробно на формах и методах работы высших органов государственной власти и управления, взаимоотношениях их с ЦК ВКП(б) и Политбюро, Государственным Комитетом Обороны, структуре и функциях военных органов и т. п. останавливаются в своих мемуарах крупнейшие советские военачальники<sup>15</sup>. Все известные факты из истории государственного аппарата СССР в первые полтора года войны обобщены в IV и V томах «Истории второй мировой войны. 1939—1945 гг.»<sup>16</sup>.

История высших органов государственной власти и управления, центральных органов управления народным хозяйством, социально-культурным строительством, административно-политических, юстиции, суда и прокуратуры, местных органов власти и управления в годы войны кратко изложена в учебных пособиях для студентов Московского историко-архивного института<sup>17</sup>. Над проблемами советской государственности в годы войны работают и юристы — специалисты по истории государства и права. В их трудах, в частности учебниках для юридических вузов и факультетов, дается обзор законодательных и нормативных актов, касающихся органов государственной власти и управления<sup>18</sup>, высоко оценивается роль советского государственного аппарата и его важнейших органов в годы войны. Из книг специалистов по истории государства и права можно выделить небольшое исследование Б. В. Щетинина<sup>19</sup>, который попытался проследить изменения, происшедшие в государственном аппарате в годы войны, суммируя все, что было накоплено по этому вопросу в литературе.

Указанные работы, конечно, в различной степени дают сведения, касающиеся структуры, функций и главных направлений деятельности государственного аппарата в целом, как правило, не касаясь структуры, функций, методов работы и особенно кадров его составных частей. Так, нет ни одного исследования, хотя бы косвенно затрагивающего социально-политические изменения в государственном аппарате СССР в годы войны.

С созданием Государственного Комитета Обороны несколько изменилась компетенция высших органов власти и управления. На время чрезвычайного положения в стране ряд функций по организации обороны был передан вновь созданному органу. В то же время Верховный Совет собирался на сессии, его депутаты вели повседневную работу в массах. Президиум Верховного Совета в пределах своей компетенции издавал соответствующие акты, Совнарком руководил отраслями народного хозяйства, не связанными непосредственно с обороной. В имеющихся исследованиях по истории высших органов государственной власти и управления, как правило, есть главы, охватывающие период войны, но они малы по объему и не могут претендовать на полное освещение проблемы<sup>20</sup>, поэтому можно сказать, что деятельность Верховного Совета СССР, его Президиума, Совета Народных Комиссаров, большинства возникших при нем

<sup>14</sup> С. З. Гинзбург. Наркомстрой в годы войны. «Советский тыл в Великой Отечественной войне». Кн. II, стр. 137.

<sup>15</sup> А. М. Василевский. Дело всей жизни. Изд. 2-е, доп. М. 1975; Г. К. Жуков. Воспоминания и размышления. В 2-х тт., изд. 2-е, М. 1974; С. М. Штеменко. Генеральный штаб в годы войны. Кн. I. М. 1968; 2-е изд. 1975; кн. II. М. 1973, и др.

<sup>16</sup> См. «История второй мировой войны. 1939—1945 гг.» Т. IV. М. 1975, стр. 52—57, 133—136 и др.; т. V. М. 1975, стр. 36—53 и др.

<sup>17</sup> В. А. Циклинин. История государственных учреждений СССР. 1936—1965 гг. М. 1966; Т. П. Коржихина. История и современная организация государственных учреждений СССР. 1917—1972 гг. М. 1974.

<sup>18</sup> «История государства и права СССР». Ч. II. М. 1971; «История национально-государственного строительства в СССР». Т. 2. М. 1972, и др.

<sup>19</sup> Б. В. Щетинин. Победа советского государственного строя в Великой Отечественной войне. М. 1970. Особый интерес представляет раздел об органах Советской власти на временно оккупированной врагом территории.

<sup>20</sup> См., например, «Верховный Совет СССР». М. 1967; В. И. Васильев, Ф. И. Калининчев. Верховный Совет СССР. М. 1967; И. А. Азовкин, Д. А. Гайдуков, В. А. Кириин. Высшие представительные органы власти в СССР. М. 1969; Ф. И. Калининчев. Президиум Верховного Совета СССР. М. 1969; Р. И. Куликов, А. И. Лукьянов, Б. П. Токмаков. Высшие органы власти. М. 1970, и др.

комитетов и комиссий в годы войны еще ждет своих исследователей. В частности, богатая источниковая база Чрезвычайной Государственной Комиссии по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников вполне позволяет обстоятельно изучить ее деятельность, что имеет и научный интерес и актуально для борьбы с современными фальсификаторами истории.

На третий день войны, 24 июня 1941 г., при СНК СССР был создан Совет по эвакуации, в состав которого вошли видные деятели Советского государства и Коммунистической партии. С созданием ГКО Совет сменил подчиненность, и его состав был реорганизован. При наркоматах и ведомствах были учреждены бюро и комиссии, для обслуживания железнодорожных узлов и крупных станций — институт уполномоченных. Возникновение, состав, функции, деятельность органов, созданных для руководства эвакуацией, в какой-то мере рассмотрены в воспоминаниях И. В. Ковалева, Л. И. Погребного и др.<sup>21</sup> Они уточняют дату образования Совета по эвакуации, его состав и т. п.

Пока еще нет ни одной работы по истории какого-либо наркомата накануне и в годы войны<sup>22</sup>, однако почти все, кто занимается изучением проблем тыла, так или иначе затрагивают и эти вопросы. Так, в трудах экономического характера приводятся интересные данные о деятельности органов по руководству отдельными отраслями народного хозяйства<sup>23</sup>. Исследования о перестройке промышленности на военный лад, эвакуации предприятий, их восстановлении, рабочем классе и крестьянстве в годы войны<sup>24</sup> в известной мере отражают деятельность соответствующих наркоматов<sup>25</sup>, под чьим руководством промышленность из года в год наращивала темпы производства, а сельское хозяйство снабжало промышленность сырьем, армию и население — необходимыми продуктами.

В условиях временной оккупации врагом части территории страны и эвакуации большого количества предприятий и населения резко усложнились задачи строительных организаций: предстояло в кратчайший срок на востоке страны развернуть строительство оборонных заводов и кооперированных с ними предприятий, жилищ, новых предприятий строительной индустрии. Некоторые аспекты деятельности Народного комиссариата по строительству и созданного в 1943 г. Комитета по делам архитектуры при Совнаркоме СССР кратко освещены в мемуарах и отдельных статьях<sup>26</sup>. Определенные сведения о наркоматах, руководивших внутренней и внешней торговлей, лишь в общих чертах характеризующие их устройство, изменения в формах и методах работы, имеются в литературе по проблемам торговли и снабжения<sup>27</sup>.

Важная роль в обеспечении нужд фронта всем необходимым и развертывании военного производства принадлежала транспорту. Народные комиссариаты по руковод-

<sup>21</sup> «Эшелоны идут на восток». Из истории перебазирования производительных сил СССР в 1941—1942 гг. М. 1966.

<sup>22</sup> Правда, рассказывая о перестройке работы авиационной промышленности, эвакуации предприятий, организации производства, бывший нарком авиационной промышленности СССР А. И. Шахурин затрагивает и историю руководившего всеми этими мероприятиями наркомата (см. А. И. Шахурин. Авиационная промышленность в годы Великой Отечественной войны. (Из воспоминаний наркома). «Вопросы истории», 1975, №№ 3, 4).

<sup>23</sup> См., например, Я. Е. Чадаев. Экономика СССР в период Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.). М. 1965; М. Л. Тамарченко. Советские финансы в период Великой Отечественной войны. М. 1967; «Шаги пятилеток. Развитие экономики СССР». М. 1968; Г. С. Кравченко. Экономика СССР в годы Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.). М. 1970; «Советская экономика в период Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.)». М. 1970, и др.

<sup>24</sup> Ю. В. Арутюнян. Советское крестьянство в годы Великой Отечественной войны. М. 1970; А. В. Митрофанова. Рабочий класс СССР в годы Великой Отечественной войны. М. 1971; Ю. Н. Приходько. Восстановление индустрии (1942—1950 гг.). М. 1973, и др.

<sup>25</sup> В монографии А. М. Рубина период Великой Отечественной войны, к сожалению, почти не рассматривается. (А. М. Рубин. Организация управления промышленностью в СССР (1917—1967 гг.). М. 1969).

<sup>26</sup> «Они — участники великой войны». М. 1966; «Строители — фронту». М. 1968; А. Н. Комаровский. Записки строителя. М. 1972, и др.

<sup>27</sup> Б. М. Лазарев. Управление советской торговлей. Организационно-правовые вопросы. М. 1967; «50 лет советской внешней торговли». М. 1967; А. В. Любимов. Торговля и снабжение в годы Великой Отечественной войны. М. 1968, и др.

ству транспортом (путей сообщения, морского флота, речного флота) в составе союзного правительства, Главное управление Гражданского воздушного флота, а также наркоматы автомобильного транспорта союзных республик проделали большую работу по обеспечению бесперебойных перевозок военных и народнохозяйственных грузов. Это отражено в ряде исследований по истории транспорта либо за весь период существования Советской власти, либо за годы войны<sup>28</sup>. Нельзя не отметить работы, написанные бывшими руководящими работниками Наркомата путей сообщения СССР<sup>29</sup>.

В годы войны органы связи обеспечивали устойчивую связь между фронтом и тылом, между населенными пунктами страны. Ряд фактов, характеризующих внутреннее устройство Наркомата связи СССР, изменение его функций и структуры в военное время, взаимоотношения его с Главным управлением связи Красной Армии, приводит в своей книге бывший нарком связи И. Т. Пересыпкин<sup>30</sup>.

В чрезвычайных условиях войны важно было не только более рационально спланировать работу огромного хозяйства страны, учесть материальные и людские ресурсы, но и обеспечить потребности фронта в денежных средствах, не допустить нарушения денежной системы, сохранить твердые цены. Госплан, ЦСУ, Наркомат финансов, Госбанк СССР, как и все органы государственного управления, подчинили свою деятельность задачам военного времени. Она отражена в основном в экономических и некоторых специальных исследованиях<sup>31</sup>. Довольно подробно задачи и методы деятельности Наркомфина СССР в годы войны осветил в своих статьях, а затем и мемуарах бывший нарком финансов СССР А. Г. Зверев<sup>32</sup>.

Внес свой вклад в победу над фашизмом и каждый из государственных органов по руководству социально-культурным строительством — подготовкой кадров высшей квалификации или массовых профессий, заботой о больных и раненых, об инвалидах войны и труда, семьях военнослужащих и эвакуированных, организацией научных исследований и т. п. Круг их задач резко изменился: возросли число детских домов, контингент обеспечиваемых пенсиями и пособиями, количество больных и раненых, иной стала тематика исследовательских работ, массовым профессиям надо было обучать женщин и подростков. И с этими задачами справился государственный аппарат СССР. Так, благодаря самоотверженной деятельности работников здравоохранения и просвещения удалось избежать массовых эпидемий, беспризорности. В исследованиях по истории образования и культуры в годы войны, подготовки различных кадров здравоохранения и социального обеспечения<sup>33</sup> в общих чертах уделено внимание и этим органам. При рассмотрении основных направлений деятельности высшего научного учреждения страны — Академии наук СССР кратко охарактеризованы ее структура, методы работы и кадры<sup>34</sup>. Многие страницы воспоминаний бывшего наркома здравоохранения СССР и уполномоченного ГКО по проведению в стране противоэпидемических мероприятий Г. А. Митерева<sup>35</sup> отведены руководимому им наркомату. Автор подробно рассказывает о его задачах и устройстве в годы войны, о деятельности Наркомздрава СССР и органов при нем, о взаимоотношениях союзного наркомата с республиканскими, особенно с Наркомздравом РСФСР, останавливается на новых мето-

<sup>28</sup> В. Я. Нейгольдберг. Речной транспорт СССР в годы Великой Отечественной войны. М. 1965; «Гражданская авиация СССР. 1917—1967». М. 1967; Г. А. Куманев. Железнодорожный транспорт СССР накануне и в годы Великой Отечественной войны (1938—1945 гг.). Автореф. докт. дисс. М. 1971, и др.

<sup>29</sup> П. А. Кабанов. Стальные перегоны. М. 1973.

<sup>30</sup> И. Т. Пересыпкин. Связь в Великой Отечественной войне. М. 1973.

<sup>31</sup> Г. А. Иванов, А. Ш. Приблуда. Плановые органы в СССР. М. 1967; А. И. Ежов. Организация статистики в СССР. М. 1968; «История советской государственной статистики». М. 1969; «Финансы и кредит». М. 1972, и др.

<sup>32</sup> А. Г. Зверев. Советские финансы в период Великой Отечественной войны. «Финансы СССР», 1967, № 5; его же. Записки министра. М. 1973.

<sup>33</sup> Л. В. Макакова. В рядах воюющего народа. (Из истории советской культуры в годы Великой Отечественной войны. 1941—1945 гг.). М. 1965; «Высшая школа за 50 лет. 1917—1967». М. 1967; «50 лет советского здравоохранения». М. 1967; «50 лет советского социального обеспечения». М. 1968; С. А. Черник. Советская школа в годы Великой Отечественной войны. М. 1975; Э. С. Котляр. Государственные трудовые резервы СССР в годы Великой Отечественной войны. М. 1975, и др.

<sup>34</sup> Б. В. Левшин. Академия наук СССР в годы Великой Отечественной войны. М. 1966.

<sup>35</sup> Г. А. Митерев. В дни мира и войны. М. 1975.

дах работы наркомата, пишет о своих коллегам — заместителях, членах коллегии Наркомздрава СССР, руководителях наркоматов союзных республик и местных органов здравоохранения.

В условиях войны такие функции государства, как оборона, охрана государственной безопасности и общественного порядка и др., приобретают особенно важное значение. К сожалению, именно работа административно-политических органов, в том числе органов государственной безопасности и охраны общественного порядка, контроля и правосудия, менее всего изучена. На это уже обращалось внимание в советской литературе<sup>36</sup>. Отмечалось также недостаточное освещение деятельности органов стратегического руководства, в частности, Наркомата обороны СССР, Генерального штаба, Ставки<sup>37</sup>. Интереснейшие сведения об органах по руководству обороной страны имеются в мемуарах видных военачальников. Некоторые из них плодотворно занимаются историей военного искусства и в статьях по этим проблемам касаются и органов военного управления<sup>38</sup>. Военные историки также иногда освещают работу органов военного управления<sup>39</sup>. Имеются определенные достижения и в изучении управления тылом Красной Армии<sup>40</sup>, руководства партизанским движением<sup>41</sup>.

Таким образом, исследователи в той или иной степени затрагивают или частично раскрывают историю высших и центральных органов власти и управления, наркоматской системы в годы войны, причем наиболее широко представлена деятельность государственных органов, меньше — формы и методы их работы. Как правило, показаны итоги их деятельности, практическая же повседневная работа по достижению тех или иных результатов пока изучена слабо. Сведения об их устройстве и реорганизациях носят еще разрозненный характер. Совсем мало внимания уделено руководящим работникам органов управления, рядовым кадрам государственного аппарата. Проблема кадров управленческого аппарата в годы войны в историографии не разработана совсем. Благодаря ряду фундаментальных исследований прослежены, например, изменения, происшедшие в численности рабочего класса и крестьянства, в более общих чертах известны изменения в численности врачей, педагогов и т. д., но о кадрах управленческого аппарата мы знаем только, что они сократились, как сократилась и доля расходов из государственного бюджета на их содержание, особенно в первые два года войны<sup>42</sup>. Очень мало пока исследований биографического характера, имеются лишь работы о наркOME черной металлургии СССР И. Ф. Тевосяне и одном из крупнейших государственных деятелей Н. А. Вознесенском<sup>43</sup>.

<sup>36</sup> См. Т. П. Коржихина. Указ. соч., стр. 34. Лишь недавно на страницах журнала «Советское государство и право» (1975, № 5) было опубликовано несколько статей обзорного характера, посвященных деятельности административно-политических органов в годы войны.

<sup>37</sup> См. В. П. Морозов. Некоторые вопросы организации стратегического руководства в Великой Отечественной войне, стр. 29.

<sup>38</sup> См., например, А. М. Василевский. К вопросу о руководстве вооруженной борьбой в Великой Отечественной войне. «Вопросы истории», 1970, № 5; С. М. Штеменко. Советское военное искусство в Великой Отечественной войне. «Всемирно-историческая победа советского народа. 1941—1945 гг.», и др.

<sup>39</sup> См., например, «Боевой путь Советского Военно-Морского Флота». М. 1967; «50 лет Вооруженных Сил СССР». М. 1968; Н. И. Попель, В. П. Савельев, П. В. Шеманский. Управление войсками в годы Великой Отечественной войны. М. 1974, и др.

<sup>40</sup> «Тыл Советской Армии». М. 1968; «В. И. Ленин и тыл Советских Вооруженных Сил». М. 1970; Н. А. Антипенко. Из истории деятельности органов тыла Красной Армии. «Советский тыл в Великой Отечественной войне». Кн. II; С. Куркоткин. Тыл Советских Вооруженных Сил в Великой Отечественной войне. «Военно-исторический журнал», 1975, № 5, и др.

<sup>41</sup> П. К. Пономаренко. Некоторые вопросы организации руководства партизанским движением. «Вторая мировая война». Кн. III. М. 1966; Т. А. Логунова. Партийное подполье и партизанское движение в центральных областях РСФСР. Июль 1941—1943 гг. М. 1973; «Война в тылу врага. О некоторых проблемах истории советского партизанского движения в годы Великой Отечественной войны». М. 1974, и др.

<sup>42</sup> М. Л. Тамарченко. Указ. соч., стр. 125; С. Л. Сенявский. Изменения в социальной структуре советского общества. 1938—1970. М. 1973, стр. 415.

<sup>43</sup> Ашот Арзуманян. Тайна булата. Ереван. 1967; А. Ф. Хавин. Один из организаторов «большой металлургии», И. Ф. Тевосян. «Вопросы истории». 1969, № 7. В. В. Колотов. Николай Алексеевич Вознесенский. М. 1974.

Об истории местных чрезвычайных органов — городских комитетов обороны, создававшихся обычно в прифронтовых городах (всего их было более 70), написано несколько статей, которые имеют либо слишком общий, либо фрагментарный, иллюстративный характер, и авторы их не могут претендовать на полный охват всех вопросов<sup>44</sup>.

М. И. Калинин отмечал, что в условиях войны особенная тяжесть организационной работы легла на низовой аппарат — местные органы государственной власти и управления, задачи которых универсальны<sup>45</sup>. В последние годы намечилось оживление в разработке истории Советов — в исследованиях об их историческом пути есть главы, охватывающие период войны<sup>46</sup>, защищено более 10 диссертаций<sup>47</sup>, появился ряд статей, где под тем или иным углом зрения рассматривается деятельность Советов в те годы<sup>48</sup>. Имеются исследования по истории Советов союзных и автономных республик, отдельных регионов и областей<sup>49</sup>. Все авторы уделяют большое внимание партийному руководству Советами. Предприняты попытки анализа деятельности органов Советской власти на временно оккупированной территории СССР, которая до недавнего времени была совершенно не изучена. О ней лишь упоминалось в исследованиях по истории партизанского движения<sup>50</sup>. Однако и в литературе о Советах основное внимание

<sup>44</sup> М. Л. Гутин. О деятельности местных комитетов обороны в годы Великой Отечественной войны. «Вопросы истории КПСС», 1970, № 7; Р. Усиков. Городские комитеты обороны Крыма, Поволжья и Северного Кавказа в годы Великой Отечественной войны. «Военно-исторический журнал», 1971, № 2, и др.

<sup>45</sup> См. М. И. Калинин. Вопросы советского строительства. Статьи и речи (1919—1946). М. 1958, стр. 670.

<sup>46</sup> См. Ю. С. Кукушкин. Исторический путь Советов в СССР. М. 1966; «Советы за 50 лет». М. 1967; А. И. Лепешкин. Советы — власть народная. М. 1967, и др.

<sup>47</sup> См., например, авторефераты кандидатских диссертаций: Г. А. Варюхин. Военно-организаторская деятельность городских Советов депутатов трудящихся центральных областей РСФСР в первый период Великой Отечественной войны (22 июня 1941 г. — ноябрь 1942 г.). М. 1966; С. К. Каймолдин. Деятельность местных Советов депутатов трудящихся по укреплению тыла и оказанию помощи фронту в годы Великой Отечественной войны Советского Союза (1941—1945 гг.). М. 1966; А. Токматов. Деятельность Советов Киргизии в период Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.). Фрунзе. 1969; В. В. Щепин. Партийное руководство Советами Западной Сибири в годы Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.). Новосибирск. 1969; Н. С. Скопец. Партийное руководство восстановлением и деятельностью местных Советов Украинской ССР (декабрь 1942—1945 гг.). Киев. 1971; М. Н. Кропотова. Советы Марийской АССР в годы Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.). М. 1973; А. И. Агафонов. Партийное руководство Советами Западного Урала в годы Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.). Пермь. 1974; Н. П. Пак. Деятельность Советов депутатов трудящихся Таджикистана по укреплению тыла и оказанию помощи фронту в годы Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.). Душанбе. 1974, и др.

<sup>48</sup> Ш. З. Уразаев. Ташкентский Совет в годы Великой Отечественной войны. Ташкент. 1968; Е. П. Романова. Из истории деятельности Ленгорсовета в годы блокады. «Труды Северо-Западного заочного политического института. Общественные науки», № 8. 1970; Д. С. Фомин. Деятельность Советов Якутии по организации подготовки боевых резервов для Красной Армии в годы Великой Отечественной войны. Сборник работ аспирантов кафедры истории КПСС Томского университета. Вып. 7. 1971; З. И. Гильманов, Л. В. Храмов. Военно-хозяйственная деятельность Советов Татарии в годы Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.) «Из истории Татарии». Казань. 1973; Г. Б. Куликова. Советы депутатов трудящихся в 1941—1945 гг. «Советский тыл в Великой Отечественной войне». Кн. I.; В. С. Антонов. Московский Совет в период битвы под Москвой. «История СССР», 1975, № 3; Н. А. Арисов, Н. В. Каюшин. Местные Советы в годы войны (военно-организаторская работа). «Советское государство и право», 1975, № 5, и др.

<sup>49</sup> С. К. Каймолдин. Советы Казахстана в годы Великой Отечественной войны. Алма-Ата. 1969; Л. В. Храмов. Советы депутатов трудящихся Поволжья в годы Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. Саратов. 1973; Н. В. Куперт. Городские Советы Западной Сибири в годы Великой Отечественной войны. Новосибирск. 1974; Б. Л. Борисов. Местные Советы Сибири и Дальнего Востока в годы Великой Отечественной войны. «Трудящиеся Сибири фронту». Новосибирск. 1975, и др.

<sup>50</sup> Л. А. Холод. Деятельность органов Советской власти на временно оккупированной врагом территории северо-западных областей РСФСР в годы Великой Отечественной войны. Автореф. канд. дисс. Л. 1970; Б. В. Щетинин. Создание и деятельность органов Советской власти в тылу немецко-фашистских войск. «Вопросы истории КПСС», 1970, № 6; А. И. Залесский. Советская власть в тылу немецко-фашистских оккупантов. «Советское государство и право», 1975, № 5, и др.

уделяется результатам их деятельности и в меньшей степени — их устройству и формам работы, почти не изучены кадры советских работников. Для большинства авторов характерно стремление найти общее у Советов различных регионов страны, не останавливаясь на особенностях, которые обуславливались многими факторами, в том числе и близостью отдельных Советов к линии фронта. А это не позволяет воссоздать обобщающую картину не только истории, но и деятельности Советов всех звеньев в годы войны.

Учитывая задачи, поставленные Коммунистической партией перед общественными науками в деле обобщения опыта защиты социалистического государства и воспитания молодого поколения на героических традициях советского народа, современное состояние разработки проблем истории Великой Отечественной войны, а также совершенствования советского государственного аппарата, можно сделать вывод, что дальнейшее изучение советской государственности в годы войны является настоятельной необходимостью. Разработка истории всей наркоматской системы и каждого из наркоматов позволит выявить общие закономерности в их развитии в те годы.

Историческая закономерность возрастания роли КПСС на всех этапах социалистического строительства ярко проявилась и в суровые годы войны. ЦК ВКП(б), ЦК компартий союзных республик, местные партийные органы проделали большую работу по совершенствованию организационной структуры государственного аппарата, подбору и расстановке кадров. Почти все новые органы создавались по инициативе ЦК ВКП(б). В деятельности ГКО, Президиума Верховного Совета, Совнаркома СССР, военных и хозяйственных органов последовательно осуществлялись указания ЦК ВКП(б) и его Политбюро. Во время войны увеличилось количество партийно-хозяйственных решений, принимаемых на всех уровнях партийного руководства<sup>51</sup>. Наркоматы и ведомства ежегодно направляли в соответствующие отделы ЦК ВКП(б) отчеты о работе с кадрами<sup>52</sup>. Одной из главных задач при изучении советской государственности периода Великой Отечественной войны является всестороннее исследование партийного руководства не только деятельностью государственного аппарата (в этой области, как отмечалось выше, уже проделана определенная работа), но и его совершенствованием.

В 1939—1940 гг. органы управления народным хозяйством подверглись, как известно, серьезной перестройке. Резко возросло число промышленных наркоматов, особенно по руководству оборонной промышленностью, во всех наркоматах было проведено сокращение штатов, усовершенствована их структура, аппарат был укреплен квалифицированными и более зрелыми в политическом отношении кадрами. Значительно усилилась централизация управления, что было необходимо в условиях надвигающейся военной опасности. Этими мероприятиями партии и правительства аппарат управления был в основном подготовлен к работе в чрезвычайных условиях и не нуждался в принципиальных изменениях. Действительно, в годы войны изменения аппарата управления народным хозяйством, по сравнению с предвоенными годами, очень незначительны: в сентябре 1941 г. был создан Наркомат танковой промышленности, в ноябре — Наркомат общего машиностроения был реорганизован в Наркомат минометного вооружения, в 1943—1945 гг. в некоторых союзных республиках были созданы наркоматы жилищно-гражданского строительства, в 1942—1944 гг. при Совнаркомом СССР было организовано несколько главных управлений (например, по снабжению народного хозяйства различными видами топлива), комитетов (например, по учету и распределению рабочей силы, по делам архитектуры, по восстановлению хозяйства в райснах, освобожденных от немецких оккупантов, советов (например, по делам русской православной церкви, по делам религиозных культов). Основные изменения произошли лишь в системе и взаимоотношениях высших органов власти и управления. Зато принципиально изменились формы и методы работы.

С началом второй мировой и особенно Великой Отечественной войн коренным образом перестраивались структура советской экономики, пропорции между отдельными отраслями и подразделениями народного хозяйства. В интересах отраслей, рабо-

<sup>51</sup> См. «КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК». Изд. 8-е, Т. 6, стр. 12, 13, 14, 20, 22, 25, 37, 58, 61 и др.

<sup>52</sup> См., например, ЦГА РСФСР, ф. 112, оп. 1, д. 1961; ф. 215, оп. 1, дд. 3802, 3803, 3804 и др.

тавших на оборону, перераспределялись производственные мощности, ресурсы сырья, топлива и т. д., с тем чтобы капитальные вложения сосредоточить на наиболее важных объектах оборонного значения. На многих предприятиях реконструировалась организация производства, осваивались новые технологические процессы, новые виды сырья и материалов. Видоизменялись связи не только между предприятиями, но и между отраслями. Роль наркоматов в этом процессе в нашей литературе пока еще не исследована.

В литературе по различным проблемам тыла, и в частности эвакуации промышленных предприятий, можно найти много сведений о количестве эвакуированных в различные районы страны предприятий, о трудностях, возникавших на пути следования эшелонов, о героизме советских людей при осуществлении этих мероприятий, но деятельность самих наркоматов, специальных структурных подразделений, созданных для руководства этой работой, фактически не затронута. А ведь наркоматы, выполняя решения вышестоящих органов, проявляли инициативу в деле планирования эвакуации, изыскания транспортных средств, демонтажа, а затем монтажа оборудования на новых местах и т. п.

В промышленности не было ни одной отрасли, почти ни одного предприятия, которое в той или иной степени не обслуживало бы нужд фронта. Даже предприятия, входившие в систему наркоматов социального обеспечения и просвещения РСФСР, нередко работали на оборону. Большинство научно-исследовательских институтов и лабораторий, входивших в систему хозяйственных наркоматов, также переключилось на новую тематику. Каким образом они с этими задачами справились? На этот вопрос пока еще нет ответа.

Основная тяжесть работы по организации во время войны Всесоюзного социалистического соревнования легла на плечи партийных и профсоюзных органов, но роль наркоматов в этом деле тоже немаловажна. Этот аспект их деятельности также почти не изучен. Трудовой героизм рабочего класса, улучшение организации производства позволили значительно повысить производительность труда, снизить себестоимость продукции. Наркоматы как штабы по руководству вверенной им отрасли народного хозяйства приложили для этого немало усилий. Необходимо выяснить их роль и в этом процессе.

Изменились взаимоотношения наркоматов с вышестоящими органами, особенно с Совнаркомом. С созданием ГКО фактически произошел раздел наркоматов по подчиненности: к ГКО отошло руководство военной экономикой, военным производством, обороной, за СНК остались отрасли, не связанные непосредственно с военным производством. Обычно СНК давал разрешение на создание новых структурных частей в аппарате наркоматов, в годы войны некоторые новые главки создавались по постановлению ГКО. Постановлениями ГКО образовывались, упразднялись или реорганизовывались главные управления при СНК СССР. Распоряжения ГКО доводились до наркоматов, как правило, через Совнарком, но были случаи, когда его постановления были обращены непосредственно к комбинату или тресту<sup>53</sup>. Это уже принципиально новые моменты во взаимоотношениях вышестоящих органов с нижестоящими, требующие особого рассмотрения.

Почти все исследователи единодушны в том, что с началом войны усилилась централизация в управлении народным хозяйством. Это действительно так, но данный тезис нуждается в некотором уточнении. Соотношение централизма и демократизма — двух сторон важнейшего организационного принципа советского государственного аппарата — в различные периоды существования нашего государства научно обосновывалось Коммунистической партией, и усиление одной из них объективным пределом имело целесообразность. Как известно, централизация усилилась еще накануне войны. С ее началом этот процесс активизировался, но не везде и не во всем. Так, 1 июля 1941 г. Постановлением СНК СССР были расширены права наркомов СССР, что в условиях войны давало им некоторую самостоятельность при решении ряда вопросов; 18 июля действие этого постановления было распространено на наркомов РСФСР и УССР; 23 июля были расширены права республиканских Сов-

<sup>53</sup> См., например, «Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам». Т. II. М. 1957, стр. 715, 725, 838—839, 846.

наркомов в вопросах регулирования труда, перевода рабочих и служащих с одного предприятия на другое и т. п. Об известной децентрализации говорит и факт передачи некоторых функций общесоюзных органов республиканским, а именно: создание в республиках наркоматов обороны и иностранных дел<sup>54</sup>. Расширение прав союзных республик во время войны было процессом объективным, так как усложнились или появились новые задачи, что повлекло за собой увеличение объема работы республиканских органов. В зависимости от удаленности от линии фронта задачи каждой из республик были своеобразны, и решение их требовало не только оперативности, но и известной самостоятельности. Эта проблема может быть предметом специального исследования.

В годы войны имелись случаи передачи предприятий из республиканского подчинения в ведение органов автономных республик или из областного подчинения в ведение исполкомов городских Советов<sup>55</sup>. Примером децентрализации в управлении может служить и факт предоставления Наркомпросом РСФСР своим местным органам самостоятельности в решении некоторых кадровых вопросов<sup>56</sup> и др.

Конечно, централизация все же преобладала. Наибольшей она была в оборонной промышленности, но принцип хозяйственного расчета в деятельности предприятий, их имущественная обособленность и оперативная самостоятельность были сохранены. Усилилась регулирующая роль Совнаркома, Госплана, наркоматов, централизация в планировании, финансировании, торговле. Госплан СССР сконцентрировал в своих руках планирование производства и распределение продукции. С началом войны количество продуктов, распределяемых из единого центра, увеличилось более чем в 2 раза. В связи с этим были перестроены аппарат и работа Госплана, ЦСУ, ряда наркоматов: появились новые структурные части, упразднялись ненужные; органы статистики впервые применили метод срочных переписей, Госплан перешел на составление текущих военно-хозяйственных планов и т. п. Эти процессы также нуждаются в дальнейшем исследовании.

Централизация финансов выразилась в усилении роли союзного бюджета во всей бюджетной системе СССР, в ограничении финансовых прав не только предприятий, организаций, местных Советов, но и автономных и союзных республик. Несмотря на тяжелейшие условия войны, бюджеты 1944—1945 гг. были исполнены с превышением доходов над расходами. Состояние денежного обращения начало улучшаться еще в годы войны. К концу ее, по сравнению с довоенным временем, возросла сеть органов Госбанка. Благодаря рациональной мобилизации финансов, несмотря на громадный ущерб, нанесенный войной, народное хозяйство нашей страны было восстановлено в кратчайший срок. Роль государственных органов управления в этом деле нуждается в более глубокой разработке.

Значительно усложнились в те годы прежние функции органов управления, появились новые. Их исполнение было сопряжено с рядом трудностей. И во время войны продолжалась работа по совершенствованию государственного аппарата, ликвидации излишних звеньев, типизации структуры и штатов. Существенно сократилась численность его работников, на смену ушедшим на фронт пришли новые кадры. Эти вопросы также не изучены.

Не освещена пока еще в советской историографии и проблема взаимоотношений органов управления народным хозяйством СССР с аналогичными органами союзных республик. Думается, что государственность каждой из союзных республик может быть предметом специального исследования.

Появление работ по истории советской государственности не только позволит всесторонне раскрыть источники победы Советского Союза над фашистской Германией, но и поможет глубже изучить, понять и осмыслить совокупность проблем Великой Отечественной войны, вооружит нас новыми знаниями в борьбе против империализма, за мир, демократию и социальный прогресс.

*Т. Г. Архипова*

<sup>54</sup> «Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам». Т. III. М. 1968, стр. 40—41, 44; «Законодательные и административно-правовые акты военного времени с 22 марта 1942 г. по 1 мая 1943 г.». М. 1948, стр. 83—84; «Ведомости Верховного Совета СССР», 1944, № 8.

<sup>55</sup> См., например, ЦГА РСФСР, ф. 80, оп. 1, д. 235, л. 26; д. 188, лл. 2, 14.

<sup>56</sup> «Сборник приказов и инструкций Наркомпроса РСФСР». М. 1941, №№ 15—16, стр. 14—16.