

УДК 94(47+57)''1917/1991'': [342:35]

ББК 63.3(2)6+67.401.02

DOI 10.22394/1682-2358-2022-3-106-113

*D.A. Khairullina, post-graduate student of the Constitutional and Administrative Law Department, Nizhny Novgorod Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

**FEATURES  
OF PUBLIC SERVICE  
INSTITUTION  
FUNCTIONING  
DURING THE GREAT  
PATRIOTIC WAR  
(1941–1945)**

The normative legal regulation of the institute of public service, which functioned during the Great Patriotic War is analyzed. Attention is paid to peculiarities of personnel policy. The assessment of the state of the civil service under the influence of the wartime factor is carried out.

*Key words and word-combinations:* public service, public administration, the Great Patriotic War.

*Д.А. Хайруллина, аспирант кафедры конституционного и административного права Нижегородского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: mazaeva.darja@rambler.ru)*

**ОСОБЕННОСТИ  
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ  
ИНСТИТУТА  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
В ПЕРИОД ВЕЛИКОЙ  
ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ  
(1941–1945)**

*Аннотация.* Анализируется нормативное правовое регулирование института государственной службы, функционировавшего в период Великой Отечественной войны. Уделяется внимание особенностям кадровой политики, производится оценка состояния государственной службы в условиях военного времени.

*Ключевые слова и словосочетания:* государственная служба, государственное управление, Великая Отечественная война.

Нестабильность сложившейся на международном уровне в конце 1930-х годов обстановки и вынужденное усложнение боевого технического оснащения обусловили необходимость трансформации организационного построения Вооруженных Сил СССР, что, безусловно, не могло не вызвать преобразования института государственной службы, осо-

бенно в военной сфере. В 1937 г. в целях формирования боееспособного военно-морского флота был создан соответствующий Народный комиссариат [1, с. 44]. В 1938 г. разветвленная многочисленная структура государственных органов пополнилась образованным для рассмотрения наиболее значимых вопросов построения Красной армии и усиления обороноспособности союзного государства Главным военным советом Красной армии; был также создан Главный совет Военно-морского флота [2, с. 50].

Учрежденные военные советы, находясь под непосредственным контролем Народного комиссара обороны СССР, обладали высшей военной властью в округе. Народному комиссару обороны СССР подчинялись находящиеся на соответствующей территории все войсковые части и военные ведомства, а сама система военных комиссариатов расширялась на всех уровнях путем создания в автономных республиках, областях и городах новых военных комиссариатов, обеспечивая реализацию более качественного учета и призыва в армию военнообязанных. Следовательно, можно констатировать наличие своеобразной вертикали власти в военной сфере, характеризующейся внедренными и активно используемыми номенклатурными принципами кадровой организации. В 1940 г. в целях укрепления единоначалия в рядах Красной армии и в Военно-морском флоте был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР об упразднении института военных комиссаров [3, с. 163].

В данном нормативном правовом акте отмечалось, что произошло укрепление командных кадров армии и флота, явившееся причиной отмены института военных комиссаров, реализовавшего возлагавшиеся на него основные задачи. Вся полнота власти перешла в руки командира, который нес всю ответственность за осуществляемое им руководство и политическую работу. Был также создан институт заместителей (командиров) по политической части. При этом, несмотря на кажущуюся ликвидацию иерархичной вертикальной системы, в функционал военных советов округов, фронтов и армий был включен «повседневный живой контроль» за проводимой в корпусах, дивизиях и бригадах политической работой. В этот период был внедрен и эффективный способ «морального» контроля в виде военной присяги, которую, начиная с 1939 г., стал принимать каждый военнослужащий в индивидуальном порядке [4, с. 90]. Все это свидетельствовало об определенных послаблениях в кадровой деятельности военных структур, хотя контроль, реализуемый сверху, жестко сохранялся.

Вместе с тем можно утверждать, что военная служба в целом была относительно открытой системой (в сравнении с гражданской). Так,

1 сентября 1939 г. Верховным Советом СССР был принят Закон «О всеобщей воинской обязанности», нормы которого существенно расширили доступ к военной службе: воинская обязанность возлагалась на всех граждан СССР мужского пола независимо от национальной принадлежности, расы, вероисповедования и прочего, достигших на момент призыва восемнадцати лет [5]. Была расширена сеть специализированных военных учебных заведений, что, по нашему мнению, свидетельствует не только о вынужденной необходимости пополнения численности армии, но также о понимании в Правительстве СССР важности «качественного» кадрового состава. Стать обладателем специального юридического статуса военнослужащего было проще, чем попасть в замкнутую систему государственных учреждений, не относящихся к военной сфере, что обуславливалось объективными факторами — трагическими событиями Великой Отечественной войны.

Однако такая «доступность» распространялась лишь на нижние звенья — рядовых солдат и матросов, составлявших основной, наибольший по численности и значимости как совокупность боевых единиц, без которых невозможно нормальное функционирование армии и флота, элемент военной службы. В сфере высшего командного состава все было пронизано тотальным контролем, вылившимся в проведение массовых репрессий, в результате которых были уничтожены талантливые, опытные, высококвалифицированные руководящие военные кадры (из пяти имевшихся в тот период маршалов СССР были осуждены и расстреляны трое — В.К. Блюхер, А.И. Егоров, М.Н. Тухачевский; такая же участь постигла практически всех командующих войсками военных округов, командиров корпусов, дивизий, бригад). Карательные меры фактически перечеркивали зачатки грамотной кадровой политики, проявившиеся в создании специальных военных учебных заведений, поскольку отсутствие опытных «наставников», в своем роде проводников, обладавших необходимыми знаниями, практическими навыками, личным опытом, особенно в военной сфере, стало одной из главных причин череды военных поражений Красной армии.

Безусловно, эти негативные события самым неблагоприятным образом отразились впоследствии на состоянии военной службы в годы Великой Отечественной войны. Политические репрессии распространились и на государственных служащих, поэтому в преддверии войны институт государственной службы как особо важная часть государственного управления находился в крайне тяжелом положении. Сложившаяся обстановка не давала возможности системе государственного управления работать эффективно: подозрительность, вытекающая в постоянные проверки, допросы, аресты, порожденное этим чувство

страха блокировали инициативу, активность граждан, а главное, привело к формированию кадрового состава, отличавшегося пассивностью, послушностью, безропотной исполнительностью партийных директив.

Жесткое политическое вмешательство в процесс формирования кадров, сопровождавшееся доходившим до фанатизма истреблением «инакомыслящих», в сочетании с тенденцией увеличения масштабов и объемов государственного управления, стремившегося посредством создания все новых органов и учреждений охватить каждый «уголок» жизни общества, в том числе науку и искусство, а также нависшей угрозой военного вторжения, привели к новым организационным изменениям.

Так, накануне Великой Отечественной войны произошло усиление общесоюзных начал государственной централизации, бюрократизации, роли административно-штатного персонала в процессе реализации управления советской политической системой. Укрепилась исполнительская дисциплина, повысилась ответственность за реализацию директив партии и правительства. С одной стороны, это позволило усовершенствовать управленческие механизмы в экономических отраслях, что способствовало переориентации хозяйства на военный режим, а с другой — привело к разбуханию государственного аппарата, который к началу войны вырос в шесть раз (по сравнению с 1930 г.) [6, с. 34].

Очевидно, что в условиях военного времени существовала острая необходимость в оперативном решении управленческих задач, поэтому были предприняты меры, направленные на укрепление общей трудовой и производственной дисциплины. В частности, Президиум Верховного Совета СССР издал указ, закрепивший 8-часовой рабочий день и 7-дневную рабочую неделю, запрет на уход рабочих и служащих с предприятий и учреждений в самовольном порядке, уголовную ответственность за опоздание на работу, переход с одного предприятия на другое [7].

Конечно, это отразилось и на состоянии института государственной службы: помимо внедрения установленных данным указом нововведений, коснувшихся непосредственной организации рабочего процесса и правил поведения государственных служащих как работников, на которых распространялись все нормы трудового законодательства, можно также предположить, что существенно возросла нагрузка на учреждения судебной системы ввиду зафиксированного обязательства срочного рассмотрения дел о нарушениях трудовой дисциплины и незамедлительного приведения в исполнение вынесенных по ним приговоров.

Безусловно, война изменила порядок и режим функционирования всей системы государственного управления. Изданный 22 июня 1941 г. Указ «О военном положении» [8] фактически передал все властные пол-

номочия военным советам и высшему командованию войсковых соединений, что демонстрирует многократное усиление значимости института военной государственной службы по объективным причинам. Например, в соответствии с указанным нормативным правовым актом органам военной власти было предоставлено право давать распоряжения всем государственным учреждениям и организациям, в том числе на местном уровне, и требовать незамедлительного и беспрекословного исполнения. Необходимо было мобилизовать все имеющиеся ресурсы для отражения вражеского нападения, для этого всем местным органам государственной власти, государственным учреждениям и организациям была вменена обязанность осуществлять в полной мере содействие военному командованию для реализации возможности использовать все силы и средства конкретной местности для удовлетворения нужд обороны страны и обеспечения общественного порядка и безопасности.

В годы Великой Отечественной войны все «внутренние» вопросы, которыми в мирное время занимается государственная служба, ушли на второй план, уступив место «внешним» задачам, политическим решением которых в едином русле должна была заниматься вся страна. С одной стороны, в рассматриваемый период институт государственной службы находился в состоянии вынужденной «стагнации», поскольку о развитии, когда все было направлено на укрепление обороноспособности страны и ее выживание, не могло быть и речи. С другой стороны, колоссальная нагрузка на государственные учреждения, которым приходилось ежедневно заниматься реализацией чрезвычайно важной миссии, заключавшейся в обеспечении жизнеспособности СССР в невероятно тяжелых условиях, требовала от каждого сотрудника проявления максимальной концентрации внимания, выработки способности принимать оперативные решения и умения расставлять приоритеты.

С началом Второй мировой войны институт государственной службы претерпел временную вынужденную трансформацию: изменилась система организации трудовой деятельности, сформировались иные формы отношений, основанных на служебной иерархии и соподчинении. Возникли новые организационные структуры, ориентированные на решение узких специальных задач. Например, в местностях, находящихся на военном положении, а также в районах военных действий стали действовать военные трибуналы, которые имели собственный особый порядок организации, комплектования кадрового состава и, конечно, круг полномочий и особенности их реализации [9]. Созданный Государственный Комитет Обороны (ГКО) наделялся неограниченными полномочиями по любым вопросам, касавшимся управления [10, с. 495; 11]. Следовательно, появился целый комплекс чрезвычайных,

внеконституционных (Конституцией СССР 1936 г. не предусматривалось их образование, и сфера их компетенции была значительно шире, чем у конституционных органов власти и управления) органов, основу функционирования которых составляли чрезвычайные нормативные правовые акты.

Следует отметить, что указанные изменения в большинстве своем носили временный характер, являлись ответной реакцией на вызов, обусловленный войной: так, созданные новые союзные наркоматы и их подразделения осуществляли свою деятельность до 1945 (некоторые до 1946 г.), то есть выполняли свои обязанности, пока в этом была необходимость. Действовавшие при ГКО комиссии, комитеты и бюро формировались и действовали в зависимости от обстоятельств. Например, в 1941 г. возникла система государственных структур, занимавшихся вопросами эвакуации населения — это и Совет по эвакуации, координировавший работу специальных отделов по эвакуации при народных комиссариатах, и образованное при нем Управление по эвакуации населения, аппарат которого насчитывал почти 3000 человек, и Комитет по эвакуации, и Комиссия, в чьем ведении также находился процесс эвакуации. В 1944 г. появился Особый комитет, основной задачей которого стало возмещение причиненного СССР экономического ущерба за счет имущества побежденных государств; наряду с ним действовали и другие комитеты (по продовольственному и вещевому снабжению, по разгрузке транспортных грузов, местные комитеты обороны).

Очевидно, что все элементы управленческой системы — и функционировавшие до начала Великой Отечественной войны «традиционные звенья», и созданные новые органы — осуществляли свою деятельность в чрезвычайных условиях, с полной отдачей сил, с высоким уровнем исполнительности и возможностью проявления инициативы. Как известно, советская государственная служба отличалась отсутствием инициативности и тотальным подчинением установленным стандартам, правилам и партийным директивам. Однако военная обстановка, физическая невозможность высшего руководства обеспечить уровень постоянного контроля, существовавший в довоенное время, дали едва заметный толчок к либерализации политического режима, что проявилось в развитии относительно самостоятельных «микросистем», способных с учетом индивидуальных особенностей, текущих событий принимать решения и, что немаловажно, нести ответственность за наступившие в результате такого принятия последствия.

В годы Великой Отечественной войны в полной мере проявилась сущность государственного аппарата как основной составной части государственной службы, заключающейся в способности перестраивать-

ся и видоизменяться под влиянием как внутренних, так и внешних факторов, обладать определенной степенью гибкости и мобильности, несмотря на присущую ему громоздкость, склонность к экстенсивному расширению и жесткое подчинение руководству. Отметим, что в военные годы эта тенденция продолжалась: государственный аппарат разрастался, пополнялся огромным количеством отделов, управленческие полномочия которых распространялись буквально на все сферы общественной жизни.

Роль государственного аппарата в жизни общества и государства в военный период, заключающаяся в выполнении управленческих задач и достижении долгосрочных глобальных целей, без определенно выстроенной, находящейся в единой вертикали с главенствующей позицией центра системы была бы невозможной. Важно также отметить, что за всеми органами, учреждениями, ведомствами стояли люди — кадровые единицы, без которых институт государственной службы лишился бы эффективности.

Любые преобразования, создание новых структур, реализация их дальнейшей деятельности напрямую зависит от качественно подготовленного кадрового состава, компетентности выполняющих свои обязанности лиц. Возможно, характерный для советской государственной службы в предвоенное время низкий уровень образования и профессионализма государственных служащих стал одной из причин неудач СССР на начальном этапе войны. Однако с началом Великой Отечественной войны руководство страны, осознав острую необходимость подготовки военных кадров, возвело ее в ранг приоритетных стратегической задачи, для решения которой был предпринят ряд мер, — например, издание Государственным Комитетом Обороны в 1941 г. постановления «О всеобщем обязательном обучении военному делу граждан СССР», установившего 110-часовую программу всеобщего военного обучения [12, с. 309—310]. Кроме того, объективная динамика военной службы выразилась в применении правительством стимулирующих мер: в 1941 г. было введено гвардейское звание и учрежден особый отличительный знак; в 1943 г. для личного состава Красной армии в качестве новых знаков отличия вводились погоны; появились новые ордена (Отечественной войны, Победы, Славы, Кутузова, Суворова, Нахимова и др.) и наградные медали, которые вручались от имени Президиума Верховного Совета СССР.

Одержанная над сильным и организованным противником победа доказывает, что советская система управления, отличавшаяся крайне высокой степенью централизма и жесткой организацией управленческой вертикали, смогла задействовать имевшиеся скрытые резервы, вовремя перестроиться, сконцентрироваться и задействовать имеющийся потенциал. ВКП(б) как единственная правящая партия посредством проводимой государственной политики, выстраиваемой в соответствии

с канонами института государственной службы, смогла переориентировать общество, изменив не только его материальные основы в виде экономических, структурных и иных преобразований, но и усилить «духовный базис», заложив в сердце каждого гражданина СССР мощнейшую установку «Все для фронта, все для Победы!», что помогло разгромить сильнейшего врага и отстоять независимость союзного государства.

### Библиографический список

1. Об образовании Народного комиссариата Военно-морского флота: совместное постановление Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР от 30 дек. 1937 г. // Приказы народного комиссара обороны СССР. 1937 – 21 июня 1941 г. М., 1994. Т. 13 (2-1).
2. Об образовании Главного Военного Совета Рабоче-Крестьянской Красной Армии: совместное постановление Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР от 13 марта 1938 г. № 322. // Приказы народного комиссара обороны СССР. 1937 – 21 июня 1941 г. М., 1994. Т. 13 (2-1).
3. Об укреплении единоначалия в Красной Армии и Военно-морском флоте: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 авг. 1940 г. // Приказы народного комиссара обороны СССР. 1937 – 21 июня 1941 г. М., 1994. Т. 13 (2-1).
4. О порядке принятия военной присяги: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 3 янв. 1939 г. // Приказы народного комиссара обороны СССР. 1937 – 21 июня 1941 г. М., 1994. Т. 13 (2-1).
5. О всеобщей воинской обязанности: Закон СССР от 1 сент. 1939 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1939. № 32.
6. *Морозов В.И.* Особенности государственного управления СССР в годы Великой Отечественной войны (1941–1945) // Научно-практический журнал Северо-Западной академии государственной службы. 2005. № 1. С. 32–46.
7. О переходе на восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 10.
8. О военном положении: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1945 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. № 29.
9. Об утверждении Положения о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных действий: Указ Президиума ВС СССР от 22 июня 1941 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. № 29.
10. О создании Государственного Комитета Оборона: постановление Президиума ВС СССР, СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 30 июня 1941 г. URL: <https://ru.wikisource.org/wiki>
11. *Горьков Ю.А.* Государственный Комитет Оборона постановляет (1941–1945): цифры, документы. М., 2002.
12. О всеобщем обязательном обучении военному делу граждан СССР: постановление ГКО СССР // КПСС о Вооруженных Силах Советского Союза: документы, 1917–1968. М., 1969.