

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВОЄННОГО СТАНУ В СРСР ПІД ЧАС ВЕЛИКОЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ ВІЙНИ

Кузніченко С. О.

Розглянуті проблеми введення, дії та скасування надзвичайного адміністративно-правового режиму воєнного стану в СРСР під час Великої Вітчизняної війни. Проаналізовано досвід механізму дії правового режиму воєнного стану.

Ключові слова: режим воєнного стану, військова влада, надзвичайний режим.

Рассмотрены проблемы введения, действия и отмены чрезвычайного административно-правового режима военного положения в СССР во время Великой Отечественной войны. Проанализирован опыт механизма действия правового режима военного положения.

Ключевые слова: режим военного положения, военные власти, чрезвычайный режим.

Problems administration of emergency actions and administrative martial law conditions in the Soviet Union during World War II. The experience of the legal mechanism of martial law conditions.

Keywords: martial law regime, military authorities, emergency mode.

Військові конфлікти різного характеру і масштабу з давніх-давен стали невід'ємною рисою розвитку людства. У давнину війна була нормальним, природним станом народів, мир - станом випадковим. З часом людина стала більше сприймати цінність життя. Але протиріччя між декларованою з часу раннього християнства нормою "не убій", а після - доктриною "природних прав людини", з одного боку, і реальністю антагоністичного суспільства - з іншого, існує досі.

Міжнародний інститут війни та миру в бюлетені за лютий-березень 1998 року приводить дані, які свідчать про збільшення військових конфліктів лише за період 1990-1996 рр. За шість років у світі сталося 98 активних воєнних конфліктів [1].

Можна сказати, що фактори небезпеки при їх визначенні пороговій інтенсивності впливу на суспільство настільки впливають на характер суспільних відносин у бік посилення, що неможливе приведення суспільства в нормально-звичайний стан.

Адекватною правовою формою врегулювання суспільних відносин в умовах війни є надзвичайний адміністративно-правовий режим воєнного стану.

Певний час не існувало законодавчого закріплення цього надзвичайного адміністративно-правового режиму. Україна першою серед країн СНД прийняла закон, який регулює відносини в умовах воєнного часу, що говорить про актуальність розглядуваної проблеми. У розрізі становлення інституту воєнного стану в Україні особливий інтерес викликає історичний досвід, що стосується введення, існування та скасування воєнного стану на території СРСР під час Великої вітчизняної війни (далі - ВВВ).

22 червня 1941 року фашистська Німеччина напала на Радянський Союз. Перехід країни до воєнних умов життя поставив екстрені задачі щодо правового врегулювання стану держави, потребував установлення відповідного правового режиму, а також зміни в структурі держав-

них органів управління. Однак у мирний час не були розроблені спеціальні законодавчі акти, які б визначали правовий режим воєнного стану. На жаль, такий досвід не був витребуваний у передвоєнний період, і більшість питань, які виникли вже в початковий період війни, не знайшли практичної проробки в мирний час. Тому їх довелося вирішувати й розробляти в ході війни при великому дефіциті часу.

22 червня 1941 року був прийнятий Указ Президії Верховної Ради СРСР "Про воєнний стан" [2], далі постановою Державного комітету оборони (далі - ДКО) № 31 воєнний стан був розповсюджений і на територію Далекосхідного регіону. На основі статті 49 п. "П" Конституції СРСР і відповідно до Указу в інтересах оборони СРСР і для забезпечення державної безпеки в ряді республік і областей СРСР було введено воєнний стан. У місцевостях, оголошених на воєнному стані, усі функції органів державної влади в межах оборони, забезпечення громадського порядку і державної безпеки передавалися радам фронтів, армій, воєнних округів, а там, де вони були відсутні -- вищому командуванню військових об'єднань. Усі місцеві органи державної влади, заклади, організації та підприємства були зобов'язані надавати повну підтримку військовому командуванню у використанні сил і засобів для потреб оборони й забезпечення громадського порядку (п. 1). Військовій владі згідно з Указом (п. 3) надавалось право: залучати громадян до трудової повинності для виконання оборонних робіт, охорони шляхів сповіщення, будівель, засобів зв'язку, електростанцій, електромереж і інших важливих об'єктів, для участі в боротьбі з пожежами й стихійними лихами; розквартирування військових частин і установ; оголошувати транспортну гужову повинність для військових потреб; проводити вилучення транспортних засобів і іншого необхідного для потреб оборони майна як у державних підприємств і організацій, так і в окремих громадян. У цілях забезпечення громадського порядку і безпеки надавалось право: регулювання часу роботи установ і підприємств, а також проведення різних зборів, мітингів і т. д.; організувати транспортно-пішохідний рух у визначених місцях; вводити комендантську годину; організувати в'їзд і виїзд населення в місцевостях, оголошених на воєнному стані; виселяти в адміністративному порядку за межі місцевості, оголошеної на воєнному стані, з окремих її пунктів - осіб, визнаних соціально небезпечними як за своєю злочинною діяльністю, так і через зв'язки з кримінальним середовищем.

По всіх названих напрямках військовій владі надавалось право: видавати обов'язкові для всього населення постанови й установлювати за їх невиконання покарання в адміністративному порядку у вигляді позбавлення волі строком до 6 місяців або штрафом до 300 рублів; віддавати розпорядження місцевим органам влади, державним організаціям і вимагати від них безумовного й негайного виконання.

Таким чином, військовій владі в місцевостях, оголошених на воєнному стані, надавались більші повноваження у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки. Разом з тим, межі їх компетенції щодо видання

обов'язкових постанов хоча й були розширені, однак мали чітку регламентацію та перелік питань, по яких вони приймалися, були чітко обмеженими відповідними нормативними актами.

Встановлювалась підвищена кримінальна й адміністративна відповідальність за порушення порядку та здійснення злочинів. Кримінальні справи про злочини, що посягали на обороноздатність держави, громадський порядок і державну безпеку, розглядалися військовими трибуналами.

22 червня 1941 року Указом Президії Верховної Ради СРСР до таких злочинів було віднесено наступні категорії кримінальних справ: 1) про державні злочини; 2) про злочини, передбачені законом від 7 серпня 1932 року про охорону громадської (соціалістичної) власності; 3) про злочини, здійснені військовослужбовцями; 4) про розбій; 5) про вуличні вбивства; 6) про насильне звільнення з будинків утримання й з-під варті; 7) про ухилення від виконання загальної військової повинності; 8) про незаконне купування, продаж і зберігання зброї, а також викрадення зброї. Крім того, військовій владі надавалось право подавати на розгляд військових трибуналів справи про спекуляцію, злісне хуліганство й інші злочини, якщо командування визнавало це необхідним за обставинами воєнного стану.

Крім того, за невиконання розпоряджень і наказів військових влад, а також за злочини, здійснені в місцевостях, які знаходяться на воєнному стані, винні підлягали кримінальній відповідальності за законами військового часу (п. 6). Було встановлено "Положення про військові трибунали у місцевостях, оголошених на воєнному стані, і в районах воєнних дій" [2]. У названому нормативно-правовому акті чітко визначався перелік кримінальних справ, які підсудні тільки військовому трибуналу (п. 7). Вводилася спрощена процедура судового розгляду. Судам надавалось право розглядати справи впродовж 24 годин з моменту вручення обвинувального висновку. Їх вирок не могли бути оскаржені в касаційному порядку й могли бути відмінені або змінені лише в порядку нагляду (п. 9). Вирок військових трибуналів вступали в законну силу з моменту проголошення й приводились негайно до виконання. Командуючим і військовим радам округів, фронтів і армій надавалось право призупиняти виконання вироку про вищу міру покарання з одночасним телеграфним повідомленням про призупинення Голови Військової Колегії Верховного суду СРСР і Головного військового прокурора Червоної Армії або Військово-морського флоту СРСР по належності. При не отриманні відповіді протягом 73 годин вирок приводився в дію. Військові дії потребували посилення централізації й вироблення нових організаційних форм політичного, економічного та військового керівництва.

Проходило посилювання кримінальної відповідальності. ДКО постановою від 3 березня 1942 року № 1379 "Про охорону військового майна Червоної Армії у військовий час" вводило підвищені санкції за викрадення, навмисне псування, розбазарювання, залишення без нагляду, порушення правил зберігання військового майна, зброї, бойової техніки, аж до розстрілу. Повноваження військових трибуналів постійно розширювалося. Так, 6 липня 1941 р. був прийнятий Указ Президії Верховної Ради СРСР "Про відповідальність за розповсюдження у військовий час чуток, які збуджують тривогу серед населення", 26 грудня 1941 р. прийнятий Указ "Про відповідальність робітників і службовців підприємств військової промис-

ловості за самовільне звільнення з підприємств" і 15 жовтня 1943 р. - "Про відповідальність за розголошення державної таємниці і за втрату документів, які складають державну таємницю". Також військові трибунали розглядали кримінальні справи про злочини, за здійснення яких постановою РНК СРСР передбачалася відповідальність "по законах військового часу": Постановою РНК СРСР від 25 червня 1941 р. № 1750 "Про здачу населенням радіоприймальних і радіопередавальних пристроїв". У місцевостях, де не було військових трибуналів, кримінальні справи названих категорій розглядали крайові (обласні) суди і Верховні суди АРСР, але із застосуванням процесуального порядку, встановленого для військових трибуналів.

Часто вводився спрощений порядок передачі справ до суду, розгляд кримінальних справ і приведення вироків до виконання. Були категорії справ, які не передбачали участі сторін звинувачення, захисту та виклику свідків. Таким прикладом можуть служити Постанови ДКО від 6 лютого 1942 р. № 1247, від 13 лютого 1942 р. № 1247 і від 13 лютого 1942 р. № 1276, якими вводився спрощений порядок розгляду кримінальної справи у відношенні маршала СРСР Кулика.

Виходячи з досвіду громадянської війни, за спільним рішенням голів Верховної Ради СРСР, ЦК ВКП(б) і РНК СРСР 30 червня 1941 року створюється централізований надзвичайний орган -- Державний Комітет оборони [3]. Цей орган зосереджував у своїх руках усю повноту влади в країні. Усі рішення цього органу були обов'язкові для державних, партійних і військових органів. Однак це не означало, що зупинялася діяльність органів управління. На період військового часу були істотно розширені права народних комісаріатів, що на практиці сприяло більш оперативному виконанню заходів оборонного характеру. (Постанова РНК СРСР від 1 червня 1941 р. № 1795 "Про розширення прав Народних Комісаріатів СРСР в умовах військового часу"). З метою реалізації на практиці положень Указу від 22 червня 1941 р. щодо обмежень прав і свобод громадян у перші місяці війни був прийнятий ряд важливих нормативних актів. Так, 26 червня 1941 р. був прийнятий Указ Президії Верховної Ради СРСР "Про режимі робочого часу працюючих і службовців у військовий час", 6 липня 1941 року була прийнята постанова ДКО № 37 "Про міри по посиленню політичного контролю поштово-телеграфної кореспонденції", 8 серпня 1941 року була прийнята постанова № 433 "Про охорону важливих промислових підприємств".

Одночасно були прийняті нормативні акти про доповнення обов'язків населення щодо підготовки до військових дій і громадського захисту. Наприклад, постанова РНК СРСР від 2 липня 1941 р. № 1812 "Про загальну обов'язкову підготовку населення до протиповітряної оборони". Така підготовка є обов'язковою для всіх громадян у віці від 16 до 60 років. Ще через 2 місяці постановою ДКО від 18 вересня 1941 р. № 690 "Про загальне обов'язкове навчання військової справі громадян СРСР" на всіх громадян СРСР у віці від 16 до 50 років було покладено обов'язок пройти курс військового навчання у вільний від роботи час по 110-часовій програмі, це дозволило формувати в населених пунктах спеціальні підрозділи з місцевих жителів з допоміжними задачами цивільної та протиповітряної оборони. Постановою ДКО від 9 липня 1941 року № 84 у місцевостях, оголошених на воєнному стані, були організовані міські аварійно-рятувальні бригади місцевої ППО.

Зі збільшенням напруженості у війні законодавство про воєнний стан розвивалось у бік тотальної мобілізації населення на потреби оборонного характеру, посилювався контроль за переміщенням громадян країною й посилювались міри відповідальності за будь-які правопорушення та дисциплінарні проступки. Про направленість законодавства про воєнний стан може говорити також постанова ДКО від 14 грудня 1941 р. № 1023 “Про заходи по охороні залізничних доріг”, Указ Президії Верховної Ради СРСР від 13 лютого 1942 року “Про мобілізацію на період військового часу працездатного міського населення для праці на виробництві і будівництві” [4], постанова ДКО від 21 лютого 1942 р. № 1320 “Про перереєстрацію паспортів” і від 28 березня 1942 р. № 1506 “Про обмеження руху громадян по залізничній дорозі і водними шляхами на військовий час”, постанова РНК СРСР від 13 квітня 1942 р. № 507 “Про порядок мобілізації на сільськогосподарські роботи працездатного населення міст і сільських місцевостей”, постанова ДКО від 2 червня 1942 р. № 1948 “Про відповідальність залізничних робітників за збереження перевезених залізницею народногосподарських вантажів у військовий час”, постанова РНК СРСР від 10 серпня 1942 р. № 1353 “Про порядок залучення громадян до трудової повинності у військовий час”. Також характерно, що в законодавстві 1942-1943 рр. простежується стійка тенденція до загальної мобілізації робітників підприємств оборонного значення, направлена на встановлення військової дисципліни, що тягне за собою підвищену відповідальність не тільки за правопорушення, але й за дисциплінарні проступки. Так, постановою ДКО від 22 вересня 1942 р. № 2327 робітники, службовці та інженерно-технічні працівники підприємств нафтової промисловості були переведені на час війни на положення мобілізованих. Самовільний ухід з роботи розглядався військовим трибуналом як дезертирство. А 29 вересня 1942 р. Президія Верховної Ради СРСР прийняла Указ “Про перехід на положення мобілізованих робітників і службовців, інженерно-технічних робітників у близьких і прифронтових районах” [5].

Указами Президії Верховної Ради СРСР від 15 квітня 1943 року “Про введення воєнного стану на всіх залізничних шляхах” [6] і від 9 травня 1943 р. “Про введення воєнного стану на морському та річковому транспорті” [7] воєнний стан було окремо розповсюджено на транспорт, на робітників, які прирівнювались за статусом до мобілізованих, були розповсюджені вимоги військової дисципліни, які забороняли самовільне звільнення з роботи й передбачували суворі види дисциплінарної та кримінальної відповідальності. З цієї метою РНК СРСР від 25 квітня 1943 р. і 19 травня 1943 р. були затверджені нові Дисциплінарні статuti робітників і службовців залізничного транспорту, морського і річкового флоту, ці статuti включали положення діючих установ Червоної Армії і Військово-морського флоту. За здійснені злочини накладалась така кримінальна відповідальність, як на військовослужбовців. Постановою ДКО від 19 червня 1943 р. № 3643 воєнний стан розповсюджувався й на вибухонебезпечні підприємства. На час війни Указом Президії Верховної Ради СРСР від 30 січня 1943 р. був установлений порядок обов’язкового переведення медичних робітників із одних медичних установ до інших.

Цікавим аспектом є створення кримінально-правових норм вищим виконавчим органом РНК СРСР, що суперечить принципу законності.

У період війни повністю зберігали свої конституцій-

ні повноваження Верховна Рада СРСР і його президія, Рада Народних Комісарів СРСР, а також наркомати і відомства, республіканські й місцеві органи управління. Компетенція ДКО не відокремлювалася від компетенції вищих органів влади і управління, він працював разом з ними, здійснюючи керівництво обороною через постійно діючі органи державного управління. Президія Верховної Ради СРСР приймала більш важливі нормативно-правові акти військового часу (такі як: про введення воєнного стану), акти про державне будівництво, створення нових органів, про організацію та структуру збройних сил; про зміни різних правових актів, організацію нагороджень, ратифікацію міжнародних договорів, пов’язаних з війною та її завершенням [8, 334-337].

За потреби при ДКО створювались спеціальні комітети, ради і комісії, для вирішення найбільш важливих проблем. Загалом Комітети оборони були створені більше ніж у 60 містах. На основі аналізу їх діяльності ДКО розробив у своїх постановах їх структуру і компетенцію, ці комітети сконцентрували всю повноту влади у своїх руках.

До складу таких комітетів входили: секретар обкому або міському ВКП(б) як голова, голови відповідних виконкомів, представники військового командування, начальник управління НКВС і ін.

В окремих містах створювались не Комітети оборони, а спеціальні комісії, так, 1 липня 1941 року сумісною постановою міського й обласного комітетів ВКП(б) був створений надзвичайний орган управління -- Комісія з питань оборони Ленінграда, подібні органи виникли й у багатьох інших містах. Вони називались по-різному (штаб оборони, комісія з оборони, комісія по оборонним роботам і т. д.), але аналіз їх складу показує, що саме влітку й восени 1941 р. вироблявся той тип міських комітетів оборони, які пізніше були узагальнені й закріплені в постановах ДКО.

Умови військового часу ставили питання про створення правових актів, які відображали б ці умови й були надійною правовою основою законності. Тому в цей період вступили в дію акти надзвичайного характеру, прийняті у військовий час і розраховані на застосування виключно в умовах війни. Насамперед вони були направлені на посилення боротьби зі злочинними посяганнями на систему, порядок управління й інше.

Деяко різними за змістом є поняття “військового” і “облогового” стану. О.Є. Луньов вважає “облоговий стан” різновидом “військового”, який викликаний у ряді випадків особливими специфічними умовами [9]. За часів ВВВ в облоговому стані з 20 жовтня 1941 року знаходилась Москва, з 26 жовтня - Тула, з 29 жовтня -- Крим, з 25 серпня 1942 року -- Сталінград. Але в жодному документі немає вказівок про встановлення облогового стану в Ленінграді, хоча зважаючи на порівняльний аналіз нормативних документів, які регламентують його режим, можна говорити про існування “облогового стану” в Ленінграді. Постановою ДКО від 19 жовтня 1941 року було оголошено про введення в Москві й прилеглих районах облогового стану. Це положення вводилося з 20 жовтня 1941 року з метою зміцнити оборону Москви, тил військ, які захищали Москву, а також з метою припинення підвільної діяльності шпигунів і диверсантів.

В умовах облогового стану були розширені обов’язки і права військових влад щодо підтримки громадського порядку. У пункті 4 постанови ДКО про введення облогового стану в Москві записано: “Порушників порядку

негайно притягувати до відповідальності з передачею до суду військового трибуналу, а провокаторів, шпигунів і інших агентів ворога, які закликали до порушення порядку, розстрілювати на місці”.

Військовими прокурорами й військовим трибуналом матеріали на правопорушника встановленого порядку за облогового стану розглядалися на місці злочину без суду і слідства.

Маємо відмітити, що в Москві облоговий стан ввівся постановою ДКО, в інших місцевостях цей правовий режим вводився постановою місцевих міських комітетів оборони, тому мав у кожному випадку свої особливості. Проведений аналіз показує, що облоговий стан як особливий правовий режим переважно зберігав усі заходи оголошеного режиму воєнного стану. Однак, якщо останній був детально розроблений і викладений у загальносоюзному нормативному акті, то правовий режим облогового стану не знайшов такої нормативної регламентації.

Відміна воєнного стану в СРСР після закінчення війни здійснювалася поетапно. Спочатку Указом Президії Верховної Ради СРСР від 7 липня 1945 року “Про амністію у зв’язку з перемогою над гітлерівською Німеччиною” [10] були відмінені всі неотримані адміністративні штрафи та всі не приведені в дію адміністративні стягання, передбачені п. “а” ст. 4. Указу Президії Верховної Ради СРСР від 22 червня 1941 року “Про воєнний стан”.

У більшості районів країни воєнний стан був відмінений прийняттям постанови Президії Верховної ради СРСР від 25 вересня 1945 року “Про признання недійсними Укази Президії Верховної Ради про об’яву в ряді районів СРСР воєнного стану” [11].

Однак у Прибалтиці та Західних регіонах України й Білорусії у зв’язку з активізацією національних визвольних рухів воєнний стан було відмінено тільки в липні 1946 року. Не одразу після закінчення війни було знято воєнний стан на транспорті, який діяв ще деякий час у зв’язку з необхідністю здійснення спеціальних задач щодо відновлювання народного господарства та демобілізації армії [12, 196; 13].

З проведеного аналізу можна побачити, що чимало напрацьованих під час військових дій 1941-1945 рр. правових інститутів утілені в чинне законодавство України: це і створення надзвичайних координуючих органів управління, і розбудова міжгалузевих надвідомчих систем державного управління, що діють лише в умовах небезпеки, це принципи взаємодії між постійними й тимчасовими органами управління та багато інших цікавих правових засад.

Але можна побачити також багато негативних момен-

тів при реалізації норм інституту воєнного стану під час ВВВ. ДКО та РНК СРСР виконували функції законодавчої влади, створюючи кримінально-правові норми; тимчасові надзвичайні органи управління місцевого рівня вводили додаткові обмеження прав - більш жорсткі, ніж ті, що містилися в Указі про введення воєнного стану; вводилась найжорстокіша міра - адміністративний розстріл; також було введено спрощену процедуру розгляду кримінальних справ. Усе перелічене суперечить принципу законності в державному управлінні та сучасним правовим доктринам. Існує багато питань щодо процедури введення та скасування воєнного стану в СРСР 1941-1945 рр., інших аспектів правового режиму, що потребує окремого дослідження.

Метою цієї роботи було привернення уваги вчених-юристів до розкриття історико-правових засад розбудови інституту воєнного стану в Україні.

Література

1. Томашевский Л.П. О проблеме обоснования рациональной степени централизации управления // Военная мысль. - 1999. - № 1. - С. 26-28.
2. ВВС СССР. - 1941. - № 29.
3. ВВС СССР. - 1941. - № 31.
4. ВВС СССР. - 1942. - № 6.
5. ВВС СССР. - 1942. - № 38.
6. ВВС СССР. - 1943. - № 15.
7. ВВС СССР. - 1943. - № 18.
8. История государства и права СССР. Т. 2: (Советский период): Учебник / Под. ред. Г.С. Камшина, Г.В. Швепова, 2-е изд. перероб. и доп. - М.: Юрид. лит., 1981.
9. Лунев А.Е. Организаторская деятельность органов государственного управления в 1941-1945 гг. // Советское государство и право. - 1975. - № 5. - С. 6.
10. ВВС СССР 1945. - № 39.
11. ВВС СССР 1945. - № 71.
12. Артамонов Д.И. Институт военого положения по советскому праву: дисс. канд. юр. наук. - М.: ВЮА, 1951. - 326 с.
13. Курицын В.М. Советский государственный аппарат в период Великой Отечественной Войны // Государство и право. - 1985. - № 5. - С. 4-5.

*Кузнiченко С.О.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного та
міжнародного права
ОДУВС*

Надійшла до редакції: 21.11.2014