

- ³⁴ Там же. С. 140–141, 152–153, 155.
- ³⁵ Советы в эпоху военного коммунизма (1918–1921): Сборник документов / Под ред. В.П. Антонова-Саратовского. Ч. II. М., 1929. С. 275–276.
- ³⁶ Оболенский Л. Указ. соч. С. 2–3.
- ³⁷ РГАЭ, ф. 7733, оп. 1, д. 148, л. 18.
- ³⁸ Декреты советской власти. Т. 6. М., 1973. С. 193.
- ³⁹ ГА РФ, ф. 130, оп. 3, д. 887, л. 5 об, 21–27; д. 79, л. 229–232 об.
- ⁴⁰ Декреты советской власти. Т. 6. С. 193.
- ⁴¹ РГАЭ, ф. 7733, оп. 1, д. 148, л. 18.
- ⁴² ГА РФ, ф. 130, оп. 3, д. 99, л. 241; Декреты советской власти. Т. 6. С. 193.
- ⁴³ ГА РФ, ф. 1235, оп. 94, д. 169, л. 78–79; д. 73, л. 96, 98; оп. 36, д. 60, л. 4; Декреты советской власти. Т. 6. С. 193.
- ⁴⁴ Декреты советской власти. Т. 6. С. 192–193.
- ⁴⁵ Оболенский Л. Указ. соч. С. 3.
- ⁴⁶ Соколов Н.Г. Указ. соч. С. 42.
- ⁴⁷ Советы в эпоху военного коммунизма (1918–1921)... Ч. II. С. 278.
- ⁴⁸ Там же. С. 278–279.
- ⁴⁹ РГАСПИ, ф. 19, оп. 1, д. 406, л. 2.
- ⁵⁰ Там же. л. 44; ГА РФ, ф. 130, оп. 4, д. 208, л. 506; ф. 1235, оп. 38, д. 13, л. 15; оп. 7, д. 8, л. 188–193; РГАЭ, ф. 7733, оп. 1, д. 303, л. 7; Известия Народного комиссариата финансов. 1920. № 19 (35). С. 8.
- ⁵¹ Очередные вопросы финансовой политики. М., 1922. С. 57; Юровский Л.Н. Денежная политика советской власти (1917–1927). М., 1928. С. 65.
- ⁵² Финансовая политика советской власти за 10 лет. М.; Л., 1928. С. 8.
- ⁵³ См.: Дьяченко В.П. Советские финансы в первой фазе развития социалистического государства (1917–1925). Ч. I. М., 1947. С. 158; Социальная революция и финансы... С. 86.
- ⁵⁴ Ленин В.И. ПСС. Т. 43. С. 28.
- ⁵⁵ Там же. С. 30.
- ⁵⁶ См.: РГАСПИ, ф. 19, оп. 1, д. 402, л. 4–5; Ленин В.И. ПСС. Т. 42. С. 51.

© 2011 г. Г. Е. КОРНИЛОВ*

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XX века

Во второй половине 1990-х гг. в России началось обсуждение проблем продовольственной безопасности, что активизировало исторические исследования, особенно по изучению возможностей продовольственного обеспечения населения индустриально развитых территорий. Такие исследования целесообразно осуществлять в историко-экономическом плане, отслеживая положительный и отрицательный опыт в решении проблемы снабжения продовольствием¹.

В России вплоть до конца XIX – начала XX в. обеспечение необходимого уровня продовольственной безопасности регулировалось с помощью традиций в рамках общины и натурального хозяйства. Государство выполняло функции организатора военной безопасности и лишь в крайних случаях вмешивалось в процесс перераспределения продуктов между социальными группами и слоями общества. Формирование основных запасов и резервов осуществлялось домохозяйством, общиной, эти функции возлагались также и на помещика. Уровень сельскохозяйственного производства и не-

* Корнилов Геннадий Егорович, доктор исторических наук, заведующий сектором экономической истории Института истории и археологии УрО РАН.

развитость товарно-обменных операций обеспечивали только минимум потребления, сравнительно простую структуру питания, отражавшую местные условия жизни, национальные и религиозные особенности.

Модернизационные процессы, развитие капиталистических отношений в России кардинальным образом изменили условия жизни людей. На место изолированных замкнутых форм существования пришло открытое подвижное общество, в котором произошло смешение этнических, социальных слоев, изменился механизм обеспечения продовольственной безопасности. На этом этапе все большую роль начали играть государство и различные социальные институты, которые выступили как факторы организации производства и распределения производственных ресурсов. Важнейшим инструментом продовольственного обеспечения стал рынок, который через систему ценообразования, спроса-предложения влиял на формирование необходимых запасов и уровня потребления. Вместе с тем продолжали существовать расхождения в структуре и нормах потребления в зависимости от социальной принадлежности и уровня дохода. На начальных стадиях развития капитализма рыночный механизм не исключал недоедания и голода различных социальных групп и слоев общества. Структурная организация продовольственной системы России и функционирование ее отдельных элементов (производство продовольствия, создание продовольственных запасов (резервов), распределение и потребление) в конце XIX – начале XX в. существенно изменились.

Первая реорганизация в России была инициирована МВД в связи с последствиями небывалого по масштабам голода 1891 г., который охватил 20 восточных губерний черноземной зоны с 40-миллионным крестьянским населением. В 1892 г. был принят «Устав об обеспечении народного продовольствия»². Правящие круги признали его несовершенным, и для его пересмотра 18 февраля 1893 г. Александр III утвердил Особую комиссию. В итоге ее 7-летней работы появились «Временные правила по обеспечению продовольственных потребностей сельских обывателей», утвержденные уже Николаем II 12 июня 1900 г.³ В соответствии с этим документом заведование делом народного продовольствия, находившееся ранее в ведении земских учреждений, передавалось в местные по крестьянским делам учреждения – Уездные съезды и Губернские присутствия по продовольственным делам. Попечение и общее руководство продовольственным делом возлагались на губернаторов. Уездный съезд состоял из председателя, административного присутствия (в состав входили все члены уездной Земской управы) и канцелярии. Уездные съезды оказались не в силах поднять продовольственное обеспечение сельских обывателей на новый качественный уровень, поскольку не имели для этого достаточных средств и статистического аппарата. Поэтому МВД специальным циркуляром возложило часть функций по обеспечению народного продовольствия на крестьянские учреждения⁴.

Таким образом, меры помощи сельскому населению на случаи неурожая и голода стали законодательно регулироваться и осуществляться в общегосударственном масштабе. Они сводились к двум основным направлениям: накопление продовольственных средств в благополучные по урожайности годы и раздача их в ссуду и частью в безвозвратное пособие в периоды неурожая и других бедствий. Продовольственные средства составлялись из общественных натуральных запасов и местных капиталов, из общегосударственного капитала, предназначенного для чрезвычайных случаев.

Основным средством обеспечения продовольственных и семенных нужд сельского населения служили общественные натуральные (хлебные) запасы. Они рассчитывались по числу наличных душ всех возрастов, входивших в состав сельских обществ, и закладывались из расчета не выше 4 пудов зерна на душу. Ежегодно с крестьян взимался сбор в количестве половины пуда хлеба с души до тех пор, пока его полное количество не поступало в хлебозапасные магазины. Качество хлеба определялось Губернским присутствием, но $\frac{2}{3}$ запаса должны были состоять из хлеба, годного для питания. Хлебные запасы расходовались лишь на продовольственные и семенные нужды сельских обществ, к которым они принадлежали. Устройство и поддержание запасных ма-

газинов в исправности составляло обязательную для всех членов сельских обществ повинность, порядок отбывания которой определялся приговорами обществ.

Согласно действовавшему законодательству, помощь пострадавшему от неурожая населению предоставлялась в виде ссуд, а в некоторых случаях – безвозвратных пособий. Ссуды выдавались в основном хлебом, выдача денежных сумм допускалась в незначительных размерах. Продовольственные и семенные ссуды, выданные из хлебозапасных магазинов и общественных, губернского и общегосударственного капиталов, возвращались не позднее, чем через 3 года (из запасных магазинов зерном, из продовольственных капиталов деньгами). Право на получение ссуд признавалось прежде всего за малолетними, стариками, нетрудоспособными, женщинами и, наконец, мужчинами рабочего возраста при отсутствии дополнительного заработка. Продовольственная норма составляла 1 пуд на взрослого и половину пуда на ребенка до 5 лет. Расходовались прежде всего местные средства, но по мере их истощения привлекался и общегосударственный продовольственный капитал. Помимо этого наиболее нуждавшимся выделялись безвозвратные хлебные пособия. В момент обострения нужды земские учреждения старались разнообразить продовольственную помощь путем выдачи не только хлеба, но и горячей пищи, а также денег. Для предупреждения возможных эпидемий организовывали особую врачебно-питательную помощь. Практиковались организация общественных работ, а также покупка скота и кормов для него.

Так в начале XX в. складывались общегосударственная и региональная системы продовольственной безопасности. Как они функционировали, рассмотрим на материалах Уральского региона, где в силу природно-климатических условий регулярно наблюдались неурожаи (1901, 1906, 1911 гг.). Массовых голодовок в регионе в данный период не отмечалось. Примером борьбы с последствиями неурожая хлебов могут служить события 1911 г., когда пострадали почти все уезды Пермской губ., особенно Ирбитский, Камышловский и Шадринский, юго-восточная часть Екатеринбургского, южная часть Осинского, западная часть Чердынского и почти вся территория Оханского уездов. Яровые и озимые хлеба погибли частично от летней засухи, частично от продолжительного ненастья. Средняя урожайность хлебов по губернии составляла 28 пудов с десятины (в 2 раза ниже, чем за 10 предшествовавших лет)⁵.

Осенью 1911 г. власти Пермской губ. постарались принять меры по недопущению голода. По мере расходования местных средств с сентября этого года стал привлекаться продовольственный губернский, а затем и общегосударственный капиталы в Шадринском уезде, с декабря – в Екатеринбургском, Камышловском, Оханском, с января 1912 г. – в Соликамском. Для поддержания сельского населения в местностях, пострадавших от неурожая, были организованы общественные работы по устройству проселочных дорог и мостов, по постройке железнодорожных путей. На врачебно-питательную помощь и организацию завтраков в школьных столовых губернские власти выделили 240 тыс. руб., на безвозвратные пособия для неимущих – 2 046 пудов хлеба. Немалую роль сыграла благотворительная помощь, оказанная Пироговским обществом врачей, Обществом Красного Креста, кредитными и сберегательными товариществами в виде предоставления нуждающимся горячей пищи, безвозмездной денежной помощи, кредитов и ссуд⁶. Предпринятые меры помогли губернии избежать страшного голода.

Итак, государство попыталось создать систему относительно стабильного продовольственного обеспечения сельского населения. Однако система оказалась несовершенной и не смогла в полной мере устранить последствия неурожая. Но несмотря на существовавшие бюрократические формальности, земские и крестьянские продовольственные учреждения оказали существенную и своевременную продовольственную и финансовую поддержку пострадавшим от неурожая и голода сельчанам, добываясь в крайних случаях безвозвратных ссуд из губернского и общеимперского продовольственного капиталов. Благотворительная помощь нередко дополняла их действия. Благодаря предпринятым мерам сельские жители в регионе смогли восстановить свои хозяйства. Если меры помощи деревне на случаи неурожая и голода законодательно

регулирулись и осуществлялись в масштабах страны, то для горожан формирование государственных продовольственных запасов и капиталов не предусматривалось. Это обстоятельство, на мой взгляд, сыграло роковую роль в годы Первой мировой войны.

Россия вступила в войну, имея лишь продовольственные запасы для армии в объеме, необходимом на период мобилизации войск и первых боевых операций. Снабжение армии и городского населения целиком зависело от текущего сельскохозяйственного производства. Опасность такого положения стала очевидной для правительства лишь в начале 1915 г. 16 марта был создан Главный продовольственный комитет⁷ и начала проводиться политика государственного регулирования продовольственного снабжения. Для согласования действий соответствующих учреждений при Главном продовольственном комитете 22 августа 1915 г. учредили Особое совещание по продовольствию⁸. Оно формально являлось совещательным органом, но фактически его председатель (министр земледелия) и уполномоченные на местах (губернаторы) обладали широкими правами при заготовке и доставке продуктов и фуража для армии. 9 сентября 1916 г. постановлением министра земледелия были введены твердые цены на зерно и муку для закупок и заготовок, осуществлявшихся по распоряжению правительства. Затем последовал совместный циркуляр министра земледелия и главного уполномоченного по снабжению армии от 17 сентября 1916 г., который окончательно возложил задачу обеспечения не только армии, но и населения тыла на председателя Особого совещания, главноуполномоченного по снабжению армии и губернаторов на местах. Однако эти меры оказались неадекватными сложившейся ситуации, так как при нарастающей инфляции и сокращении рынка потребительских товаров держатели хлеба отказывались продавать его по твердым ценам.

Остановка организационной перестройки сельского хозяйства Урала в годы Первой мировой войны не оказала сколько-нибудь существенного негативного влияния на хлебопроизводящую отрасль. Так, в Пермской губ. в 1915 и 1916 гг. увеличились посевные площади и производство хлебной продукции вследствие повышения цен на зерно и его массовой поставки в армию. В конце 1916 г. возникла ситуация, когда при наличии многомиллионных запасов хлеба в деревне городское население оказалось на грани голода. В этих условиях правительство попыталось ввести либеральную хлебную разверстку. 29 ноября 1916 г. министр земледелия А.А. Риттих подписал постановление «О разверстке зерновых хлебов и фуража, приобретаемых для потребностей, связанных с обороной»⁹. Проведение разверстки поручили местным продовольственным органам. Однако эта мера подверглась массовому бойкоту, что в совокупности с расстройством транспорта, с безответственностью чиновников дезорганизовало снабжение продовольствием. Все нарастающий продовольственный кризис революционизировал массы. Ко времени Февральской революции 1917 г. наладить систему продовольственного обеспечения царскому правительству так и не удалось. Между тем ключевое звено этой системы, сельскохозяйственное производство, оказалось самым жизнеспособным в условиях нарастающего экономического кризиса. От резкого экономического потрясения деревню предохраняли такие действия властей, как прекращение продажи спиртных напитков, выдача казенных пособий семьям призванных в армию, выгодные условия реализации сельскохозяйственных продуктов. Но эти же действия привели к дефициту бюджета. Ускорение темпов инфляции, безудержный рост цен заставили крестьян задерживать реализацию продовольствия.

Сформированное 2 марта 1917 г. Временное правительство, осуществляя курс хлебной монополии и твердых цен, спешно реорганизовывало продовольственную систему. На базе чиновничьего аппарата Особого совещания был создан Общегосударственный продовольственный комитет. 25 марта 1917 г. Временное правительство приняло закон «О передаче хлеба в распоряжение государства, о твердых ценах и о местных продовольственных органах»¹⁰. На местах формировались волостные, уездные и губернские продовольственные комитеты. Был уничтожен институт земских начальников, обязанности которых передавались уездным комиссарам. Все хлебозапасные магазины переходили в ведение местных продовольственных комитетов.

Перестройка системы продовольственного обеспечения в условиях экономического хаоса еще больше усилила недоверие крестьянства к государственному регулированию экономики и не смогла обеспечить бесперебойное снабжение продуктами армии и тыла. Вся острота продовольственного кризиса отразилась в сводках периодической печати, телеграммах министра продовольствия в местные продовольственные комитеты с требованиями принудительного отчуждения хлебных излишков, а также в письмах и телеграммах чиновников местных продовольственных органов об отсутствии необходимых продуктов в ряде городов и уездов Урала, о нарастании в регионе социальной и политической напряженности¹¹.

Как свидетельствуют документы, галопирующая инфляция, твердые цены на хлеб, отсутствие нужных деревне промышленных товаров, расстройство транспорта, нежелание применять насильственные меры обусловили провал продовольственной политики Временного правительства. После Октября 1917 г. советское правительство также проводило продовольственную политику на основе хлебной монополии и твердых цен на хлеб, но главным методом ее реализации стало насилие. На базе аппарата бывшего Министерства продовольствия был создан Народный комиссариат по делам продовольствия (Наркомпрод). 13 мая 1918 г. ВЦИК и Совнарком (СНК) совместным декретом наделили Наркомпрод чрезвычайными полномочиями по применению вооруженной силы против «деревенской буржуазии», не желавшей сдавать государству зерно по твердым ценам, что означало введение продовольственной диктатуры. Наркомпроду и местным продовольственным комитетам вменялись в обязанности, во-первых, неуклонное изъятие по установленным ценам всех излишков хлеба и сбор их в государственные склады; во-вторых, заготовка других видов продовольствия и предметов первой необходимости; в-третьих, распределение продовольствия среди населения.

Период 1917–1921 гг. отличался особой сложностью, изменчивостью и динамичностью событий – революционные катаклизмы, Гражданская война привели к распаду страны, углублению экономического развала. В этих условиях возросла роль местных органов власти, центральные структуры выполняли главным образом функции координаторов в решении продовольственных вопросов. Крестьянская хлебозапасная система была ликвидирована. С целью повышения эффективности хлебной монополии 11 января 1919 г. СНК принял декрет «О разверстке между производящими губерниями зерновых хлебов и фуража, подлежащих отчуждению в распоряжение государства». Продразверстка предусматривала сдачу всех излишков хлеба государству по установленным ценам и в назначенный срок. В случае нарушения срока сдачи предписывалось принудительное отчуждение обнаруженных хлебных запасов. Граждане, злостно скрывавшие излишки хлеба, подлежали судебному преследованию с конфискацией имущества и лишением свободы. К 1920 г. разверстка распространилась на картофель, овощи и другие продукты. Уфимский губком РКП(б) сообщал о существовании 42 видов разверстки. В Челябинской губ. их было 23¹². Продразверстка лишала крестьян стимулов к ведению хозяйства. Ограничивая свою хозяйственную деятельность, они замыкали ее в круг потребностей самоснабжения. Разверстка подталкивала крестьян сужать хозяйство, отчего оно становилось слабее.

В это время председатель СНК и Совета труда и обороны (СТО) В.И. Ленин в порядке боевого задания требовал от местных губпродкомиссаров принять решительные меры для выполнения нарядов Наркомпрода по отправке хлеба и картофеля маршрутными поездами в центр¹³. Предполагалось, что продразверстка, проводимая местными продовольственными комитетами, продотрядами, местными советами, позволит сформировать на распребазях необходимые запасы продуктов, которые затем будут распределяться строго по нарядам Наркомпрода. В действительности же снабжение голодных городов и сельских районов осуществлялось большей частью помимо системы госснабжения с помощью так называемых мешочников, получивших огромное распространение и на Урале¹⁴.

Несмотря на жесткую продовольственную диктатуру, советское правительство не смогло разрешить хлебный кризис. Засуха и недород хлебов привели к невиданному

голоду. На Урале он достиг своего апогея в мае–августе 1922 г. В Пермской губ. голодало 24% населения, в Екатеринбургской – более 50, Челябинской – 66, Оренбургской – 84%, Уфимской губ. и Башкирской республике – 92%. На почве голода возникали эпидемии тифа, холеры, чумы, оспы. Документы сообщают о небывалом росте преступности, случаях самоубийства и людоедства, а также о крайней степени обнищания сельского населения¹⁵. В регионе умерли от голодовок более 1 млн человек¹⁶. По сообщениям госинформсводок губчека в 1922 г., крестьянство и рабочие голодающих уездов во всех своих бедствиях обвиняли советскую власть и партию большевиков. В условиях массового голода им было безразлично, «какую новую политику придумало правительство, за одним они только следят, что предпринимается властью для сокращения ужасного голода»¹⁷.

Катастрофический спад сельскохозяйственного производства и практически полная утрата всех достижений аграрной модернизации произошли в результате разрушительной Гражданской войны, продразверсток и голода. Борьба с голодом впервые велась как широкая государственная кампания. Основное внимание уделялось укреплению крестьянских хозяйств, расширению посевных площадей и увеличению поголовья скота. В годы нэпа началась демонополизация хлебного рынка. Продовольственная политика осуществлялась на принципах двухъярусной экономики. Наряду с остатками мобилизационной системы, когда согласно установленному продналогу часть зерна отчуждалась у производителей и распределялась в централизованном порядке, все более возрастали коммерческие закупки хлеба у крестьян. Постепенно инструментом продовольственного обеспечения становился рынок, который все больше влиял на формирование необходимых запасов и уровень потребления. Однако с целью укрепления своих позиций на хлебном рынке и оттеснения частного капитала советская власть из года в год увеличивала объемы плановых централизованных заготовок сельскохозяйственной продукции. В качестве важнейшего средства борьбы с частным капиталом, для контроля над ценами и для расширения экспорта хлеба предусматривалось создание государственных хлебных резервов.

Система продовольственной безопасности – это система, имеющая главной целью надежное и достаточное снабжение населения основными продуктами питания, гарантирующее отсутствие опасности голода и недоедания. Советская история дает пример действия другого механизма формирования, другой модели продовольственной безопасности, основанной на народнохозяйственном планировании и регламентировании распределения продуктов питания. На апрельском 1926 г. объединенном пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) было решено образовать постоянный государственный хлебный фонд (ГХФ), в январе 1927 г. СНК СССР принял соответствующее постановление. Целью создания ГХФ стало обеспечение населения хлебом в случае неурожая, чрезвычайных потребностей государства, а также регулирование рыночных цен на хлеб. Распоряжение о расходовании ГХФ могли дать СТО и Наркомат внутренней торговли СССР. Согласно постановлению последнего, для каждого планового заготовителя устанавливались объем хлеба и фуража по культурам, а также сроки и места сдачи. Хранение ГХФ поручалось Госбанку СССР.

На июльском 1928 г. пленуме ЦК ВКП(б) при обсуждении вопроса о введении чрезвычайных мер в деревне И.В. Сталин особо указал: «Мы не можем жить, как цыгане, без хлебных резервов на случай неурожая, без резервов для маневрирования на рынке, без резервов на случай войны, наконец, без некоторых резервов для экспорта... я уже не говорю о том, что у нас нет не только хлебных резервов по всем этим четырем линиям, но у нас не хватает также известного минимума запасов для того, чтобы безболезненно перейти от одного заготовительного года к другому заготовительному году и снабжать бесперебойно города в такие трудные месяцы, как июнь–июль»¹⁸. Это высказывание Сталина подтверждается результатами хлебозаготовительной кампании 1927/28 г., когда ГХФ не был заполнен и наполовину, а с января 1928 г. он начал «подвергаться постепенному израсходованию вследствие недостаточного темпа заготовок и возраставшего внутреннего потребления»¹⁹. В январе следующего года Политбюро ЦК ВКП(б) поручило А.И. Микояну образовать секретный неприкосновенный

хлебный фонд в размере 25 млн пудов²⁰. В июне 1929 г. специальным решением Политбюро ЦК ВКП(б) был создан неприкосновенный запас продовольственных хлебов в размере 100 млн пудов и указывалось на необходимость рассмотрения вопроса о размерах мобилизационного фонда продовольственного хлеба²¹.

Экстенсивно развивавшееся сельское хозяйство было не в силах одновременно удовлетворять потребности населения и наполнять формировавшиеся государственные хлебные резервы. Поэтому ГХФ существовал только при условии ограничения внутреннего потребления хлебных продуктов. Создание ГХФ означало восстановление государственной хлебной монополии. Хлебные кризисы конца 1920-х гг. заставили власти создать местные хлебные резервы в промышленных и рабочих центрах, с 1929 г. – за счет внеплановых закупок. Местные хлебные резервы формировались при наличии переходящих остатков хлеба в размере 2-недельной потребности.

Образование и хранение государственных резервов продовольствия было поручено Наркомторгу СССР. В 1929 г. работу с хлебными резервами передали акционерному обществу «Союзхлеб», однако распорядителем резервов оставался Наркомторг. В октябре 1931 г. СНК СССР образовал при СТО Комитет резервов. Наряду с хлебными начали существовать государственные продуктовые и материальные резервы. Неприкосновенный хлебный фонд и ГХФ переименовали в государственные фонды и передали из Наркомснаба в ведение Комитета резервов, который на местах проводил работу через полномочных представителей ОГПУ. Комитет резервов и его уполномоченные учитывали наличие зерна и другого продовольствия в стране, контролировали их экономное расходование в пределах утвержденного правительством плана.

Курс советского руководства на индустриальное развитие страны определял и продовольственную политику государства. Первоочередное снабжение промышленности, индустриальных строек стало одной из основных задач в конце 1920-х – 1930-е гг. Но городское снабжение пострадало из-за развала внутреннего рынка, наступления на частных торговцев. Секретные информационные сводки отдела ЦК ВКП(б) свидетельствуют о продовольственных затруднениях в городах в 1928 г. Реакцией местных властей на недостаток хлебобудовых в городах стало введение нормированного распределения (снабжения) среди городского населения. В июне 1928 г., например, Уралобком ВКП(б) установил нормы выдачи хлеба через центральные рабочие кооперативы рабочим и служащим Уральской области, а также членам их семей²². Несмотря на нормированную продажу, продуктов в городах и промышленных центрах не хватало. Нарастал продовольственный кризис. 14 февраля 1929 г. Политбюро ЦК ВКП(б) приняло решение о введении всеобщей карточной системы на хлеб²³. Перебои с продовольствием привели к тому, что вскоре в промышленных регионах в дополнение к хлебным карточкам стали распространяться и карточки на другие продукты (оформлялись санкциями местной власти).

15 февраля 1930 г. Политбюро ЦК ВКП(б) утвердило постановление СТО от 26 января «О мероприятиях по организации снабжения рабочих продовольственными продуктами и промтоварами»²⁴. Этим постановлением утверждались 2 списка городов и промышленных районов, согласно которым определялся порядок их снабжения. Обеспечение основными продуктами городов и районов, входивших в список № 1, производилось в централизованном порядке и из хозяйств потребительской кооперации. Наркомторгу СССР и Центросоюзу надлежало снабжать рабочих и их семьи из городов и районов первого списка по твердым ценам, второго списка – из ресурсов централизованных заготовительных организаций, а также получаемых потребкооперацией в порядке местных заготовок и из собственных хозяйств кооперации.

В январе 1931 г. по решению Политбюро ЦК ВКП(б) Наркомат снабжения СССР ввел всеобщую карточную систему на основные продукты питания и непродовольственные товары²⁵. Карточки выдали тем, кто трудился в государственном секторе экономики, а также их иждивенцам. С начала 1931 г. существовало 4 списка снабжения. Преимущества имели особый и первый списки, куда вошли и ведущие индустриальные предприятия Урала. Внутри каждого из 4 списков существовали разные стан-

дарты снабжения, которые зависели от производственного статуса людей. Однако уже в начале 1932 г. Уральская область испытывала серьезные затруднения со снабжением рабочих хлебом вследствие систематического невыполнения предусмотренных центральным руководством планов его завоза. Во второй половине мая – первой половине июня 1932 г. Уральская область располагала хлебными ресурсами до 30 тыс. т, из которых 12,8 тыс. т находились в неприкосновенном фонде, а 18 тыс. т только ожидалось. Подлежавший завозу хлеб из Воронежа, Нижнего Новгорода и других регионов не отгружался, что ставило под угрозу снабжение рабочих и горожан Уральской области²⁶. Недостаток продуктов питания в городах приводил, с одной стороны, к росту рыночных (базарных) цен, с другой – к распространению натурального товарооборота. Более всего цены выросли в 1931 и 1932 гг. В мае 1932 г. была легализована колхозная торговля. Повышенный спрос на продовольствие в условиях разразившегося голода заставил власти в марте 1933 г. ввести коммерческую торговлю хлебом. Однако ни карточная система, ни легализация колхозной торговли, ни разрешение свободной продажи хлеба в регионе не решили продовольственной проблемы.

Формирование механизма нормированного продовольственного снабжения не касалось крестьянства. В годы нэпа улучшилась жизнь уральских крестьян, повысились их денежные доходы, выросло потребление продуктов. Но в конце 1920-х гг. в уральской деревне возникли затруднения. Недостаток продуктов питания в Курганском, Пермском, Свердловском, Троицком округах в мае–июне 1928 г. стал причиной антисоветских выступлений. Фиксировались случаи заболеваний и смерти людей на почве голода, употребления в пищу суррогатов и падали. Весной и летом следующего года в отдельных районах области крестьяне из бедняцких слоев взламывали частные и общественные амбары и «растаскивали» хлеб²⁷.

В процессе массовой коллективизации началось наступление государства на частную патентованную торговлю. Конфискации и репрессии сократили ресурсы крестьян, что подорвало их самообеспечение и торговлю. В документах фиксируется рост миграции сельского населения в город за продуктами. Весной–летом 1930 г. тяжелая ситуация с продовольствием сложилась в Троицком, Ишимском, Курганском, Челябинском, Шадринском и Тюменском округах²⁸. Начались локальные голодовки. Остро нуждавшимся в продовольствии и семенах оказывалась государственная помощь в виде ссуд с возвратом из урожая следующего года, выдавалась в основном хозяйствам социалистического сектора.

Кризис обострился на Урале в начале 1932 г. Уралисполком 13 февраля принял постановление об организации продовольственной помощи 28 недородным районам к весенней посевной кампании²⁹. Голод постепенно охватил всю территорию Уральской области. По данным постоянных бюджетных обследований крестьянских семей этой области, основными источниками поддержания жизненных сил были картофель, хлеб-суррогат и менее 2 стаканов молока в день. В 1933 г., по данным крестьянских бюджетов, снизилось суточное потребление сельским населением основных продуктов.

Возникшие в 1928 г. в связи с чрезмерным изъятием сельскохозяйственной продукции в ходе заготовительных кампаний продовольственные затруднения обернулись для сельского населения голодом 1932–1933 гг. Его сопровождали эпидемии сыпного и брюшного тифа, оспы, цинги. Известны факты антропофагии, трупоедства, употребления в пищу кошек и собак, самоубийств на почве голода. Усилившийся в связи с голодом отток крестьян из деревни советское руководство стремилось прекратить. Согласно законам от 13 сентября 1932 г. и от 17 марта 1933 г., крестьянам запрещалось оставлять свои колхозы в поисках работы без разрешения руководства и предоставления документов о готовности предприятий принять их на работу. 7 декабря 1932 г. была введена «единая паспортная система с обязательной пропиской по всему Союзу ССР», что ограничивало бегство крестьян.

Трудности в обеспечении населения продовольствием привели к формированию механизма нормированного распределения продуктов питания. Карточная система не смогла решающим образом исправить кризисную ситуацию со снабжением, но позво-

лила горожанам избежать голодовки. Однако латентный голод (относительное качественно-количественное голодание) в 1932–1933 гг. охватил всю территорию Уральской области. В отличие от горожан сельское население не снабжалось продовольственными товарами. Изъятие из деревни хлеба привело к тому, что на весну–лето 1933 г. пришелся пик голода в регионе. Наиболее пострадали районы Центрального и Южного Зауралья. Однако масштаб голода в Уральской области был меньшим, чем на Украине, Северном Кавказе, в Поволжье, Казахстане, Центрально-Черноземной обл.

Таким образом, в условиях аграрного кризиса конца 1920-х – начала 1930-х гг., роста городского населения, связанного с индустриальным развитием региона, нормированное распределение, карточная система не смогли предотвратить продовольственного кризиса и голода. Самообеспечивавшая себя зерновыми культурами Уральская область стала их ввозить. Главными особенностями механизма продовольственного обеспечения населения, характерного для всего советского периода, были централизация и дискриминационный характер по отношению к сельскому населению.

Следует отметить, что в стране в это время имелись государственный и неприкосновенный фонды, куда регионы передавали часть производимой сельскохозяйственной продукции. Достаточно трудно полностью проследить механизм функционирования данных фондов, особенно в отношении их размещения и пополнения. Из выявленных мною источников можно определить, что государственный фонд находился в ведении Комитета по заготовкам СНК СССР, но окончательное решение о его распределении принимало Политбюро ЦК ВКП(б). Государственный фонд был рассредоточен по регионам страны в виде определенных объемов сельскохозяйственной продукции. Расход продукции из фонда контролировало Политбюро. Так, согласно его решению от 11 марта 1933 г. («особая папка»), Комитет по заготовкам при СНК СССР обязывался осуществить завоз в Уральскую область 2 млн пудов овса в качестве особого госфонда. Для этого из Западной Сибири и Горьковского края следовало отгрузить и вывезти по 1 млн пудов овса. Отгрузку крайкомам предписывалось закончить к 20 марта, при этом ежедневно телеграфировать ЦК ВКП(б) и СНК СССР о ходе ее выполнения³⁰.

Неприкосновенный фонд находился в ведении Комитета резервов СНК СССР, который осуществлял контроль над глубинными и пристанскими пунктами и также был рассредоточен в регионах. Сельскохозяйственная продукция из этого фонда расходовалась на продовольственное снабжение или на семенные ссуды по распоряжению заместителя председателя СНК, председателя Госплана СССР В.В. Куйбышева через Комитет резервов. 2 апреля 1933 г. в Свердловск первому секретарю Уральского обкома ВКП(б) И.Д. Кабакову от Куйбышева пришла телеграмма: «Для обеспечения снабжения в апреле дал распоряжение комитету резервов разбронировать пятнадцать тысяч тонн ржи нефонда... в апреле будете обеспечены полностью»³¹. В мае до планировавшегося привоза ржи из Башкирии Куйбышев отдал распоряжение Комитету резервов разбронировать 10 тыс. т фондовой ржаной муки³². В «особых папках» Политбюро ЦК ВКП(б) имеются сведения о существовании (наличии) госсортфонда в регионах, скорее всего предназначавшегося для обеспечения сева, в частности из него выдавались семенные ссуды. Упоминается в «особых папках» и резервный фонд Совнаркома. Отмечу, что в исторической литературе отсутствуют исследования по проблеме организации и распределения в СССР государственного, неприкосновенного и резервного фондов, что, вероятно, связано с засекреченностью документов. Имеются лишь отдельные сведения об использовании зерна госфонда и госсортфонда на экспорт и для выдачи семенных ссуд, а также о пополнении этих фондов³³. Политбюро монополизировало продовольственный фонд в стране и перераспределяло его в индустриальных интересах. За распределением продовольствия для снабжения городского населения в регионах страны осуществлялся жесткий контроль со стороны Комитета заготовок СТО, Комитета товарных фондов при СТО, Наркомата снабжения, особенно Политбюро ЦК ВКП(б).

Рассмотрим порядок, механизм предоставления районам страны дополнительно-го отпуска хлеба на общее снабжение, в которое включались поставки сельскохозяйственной продукции как городскому, так и сельскому населению, направленные на ин-

дивидуальное снабжение, а также на нужды промышленности и сельского хозяйства в целом. В Политбюро поступало ходатайство об увеличении отпуска продукции на снабжение от местного партийного комитета административно-территориального образования, в нашем случае это Уралобком ВКП(б), решение по которому принималось на заседаниях Политбюро или в опросном порядке его членами. Для рассмотрения этого вопроса создавались специальные комиссии из членов Политбюро. Ходатайство могло направляться для согласования и реализации в СНК СССР, Комитет заготовок СТО, Комитет товарных фондов при СТО и другие организации, связанные с учетом, хранением и распределением продовольственной продукции. Облисполком также направлял ходатайства об изменении планов отпуска продукции на снабжение в центральные органы управления, в том числе в вышеперечисленные комитеты. Но окончательное решение оставалось за Политбюро.

В августе 1937 г. Комитет резервов при СТО был преобразован в Управление государственных резервов при СНК СССР. В 1941 г. его переименовали в Управление государственных материальных резервов (УГМР) при СНК СССР, а в октябре 1943 г. – в Главное управление государственных материальных резервов (ГУГМР) СССР. Накануне войны были сформированы территориальные управления государственных резервов. В аппарате Уральского территориального управления госрезервов при СНК СССР в 1941 г. работали 65 человек. В 1941 г. по Свердловской обл. закладывались мобилизационные резервы для нужд РККА и государственные резервы – фонд СНК СССР (137.1 тыс. т), срок закладки 1 октября 1941 г.³⁴ Это количество было размещено в Облгаготзерне на пунктах и точках постоянного хранения (мобилизационный фонд для нужд РККА – 30.3 тыс. т); фонд правительства (бронь УГМР при СНК СССР – 95 тыс. т); в Облторготделе – фонд УГМР при СНК СССР – 10 тыс. т муки; в Облпотребсоюзе – фонд УГМР при СНК СССР – 1.8 тыс. т крупы³⁵.

В 1943 г. Свердловское территориальное управление ГУГМР СССР в связи с особо специфическими условиями секретно-мобилизационной работы относилось к важнейшим хозяйственным организациям области и состояло из 12 отделов. Работа оперативных отделов была связана с накоплением государственных и мобилизационных резервов как продуктов питания, так и промышленных материалов, качественной сохранностью их, своевременностью выпуска для нужд армии, воинских частей, оборонной промышленности и местного населения. Специальный отдел руководил накоплением, хранением и отпуском продовольственных резервов. В ведении управления находились 3 собственные базы и 488 подконтрольных точек с разнообразнейшей номенклатурой госмобрезервов³⁶.

В мае 1946 г. вместо ГУГМР СССР были созданы Министерство продовольственных резервов СССР и Министерство материальных резервов СССР, в июне 1948 г. эти министерства объединили в Министерство государственных продовольственных и материальных резервов СССР. В апреле 1951 г. после его упразднения при Совете Министров СССР были образованы Главное управление государственных материальных резервов и Главное управление государственных продовольственных резервов. А в 1953 г. эти управления вновь объединили в Главное управление государственных материальных резервов при Совете Министров СССР.

Постоянные реорганизации в управлении подчеркивают исключительную сложность объекта планирования продовольственного дела и показывают, что власти не всегда справлялись с поставленной задачей. Продовольственный дефицит, а порой и голод стали постоянным явлением российской действительности в первой половине XX в. Особое влияние на решение проблем продовольственной безопасности СССР оказала деформированная структура экономики государства, в хозяйственной политике которого преимущественное внимание уделялось отраслям тяжелой промышленности в ущерб сельскому хозяйству, легкой и пищевой промышленности. Недооценка значения сельскохозяйственного производства для гармоничного развития национальной экономики, использование его лишь как источника перераспределения ресурсов в другие отрасли вели к деградации сельского хозяйства, а для страны – к потере продовольственной независимости.

Примечания

¹ Изучение системы продовольственного обеспечения России в конце XIX – начале XX в. получило мощный толчок в связи с периодически повторявшимися продовольственными кризисами. Наибольший вклад в становление изучения проблемы внес Н.Д. Кондратьев (Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции. М., 1922; М., 1991).

² Продовольственная безопасность Урала в XX веке. Документы и материалы. Т. 1. Екатеринбург, 2000. С. 24–30; Свод законов Российской империи. В 5 кн. Кн. 5. Т. XIII. СПб., [б.г.]. С. 44–54.

³ Продовольственная безопасность... Т. 1. С. 45–50.

⁴ Обзор Пермской губернии за 1901 год. Пермь, 1902. С. 7.

⁵ Обзор Пермской губернии за 1911 год. Пермь, 1912. С. 6–19; Обзор Пермской губернии за 1914 год. Пермь, 1915. С. 54; Государственный архив Свердловской области (далее – ГА СО), ф. 18, оп. 1, д. 460, л. 24–38; ф. 434, оп. 1, д. 93, л. 7–10.

⁶ Обзор Пермской губернии за 1912 год. Пермь, 1913. С. 30–34, 40–41; ГА СО, ф. 434, оп. 1, д. 95, л. 20–22.

⁷ Продовольственная безопасность... Т. 1. С. 249–265.

⁸ Указания и распоряжения по продовольственному делу за 1914–1917 гг. Ч. 1. Пг., 1917. С. 7–11.

⁹ Там же. С. 41–42; Китанина Т.М. Война, хлеб и революция (Продовольственный вопрос в России. 1914 – октябрь 1917 г.). Л., 1985. С. 133, 201.

¹⁰ Указания и распоряжения по продовольственному делу... С. 418–421.

¹¹ Китанина Т.М. Указ. соч. С. 304–309; Хитрина Н.Е. Аграрная политика Временного правительства в 1917 году. Нижний Новгород, 2001. С. 20.

¹² РГАСПИ, ф. 17, оп. 12, д. 710, л. 53; РГАЭ, ф. 1943, оп. 2, д. 504, л. 20.

¹³ Продовольственная безопасность... Т. 1. С. 271, 274.

¹⁴ Там же. С. 269.

¹⁵ Там же. С. 280.

¹⁶ ГА РФ, ф. 1058, оп. 1, д. 634, л. 21; ГА СО, ф. 7, оп. 1, д. 114, л. 8; Объединенный государственный архив Челябинской области, ф. 77, оп. 1, д. 657, л. 11; Центральный государственный архив Республики Башкортостан, ф. 101, оп. 1, д. 687, л. 10; Советская деревня глазами ВЧК–ОГПУ–НКВД. Т. 1. М., 1998. С. 627.

¹⁷ Продовольственная безопасность... Т. 1. С. 377–387.

¹⁸ Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. 1927–1939. Документы и материалы. В 5 т. Т. 1. М., 1999. С. 326–327.

¹⁹ Там же. Т. 1. С. 363–364.

²⁰ Там же. С. 518.

²¹ Там же. С. 659.

²² РГАСПИ, ф. 17, оп. 85, д. 307, л. 59.

²³ Там же, оп. 3, д. 726, л. 2–4.

²⁴ Там же, д. 776, л. 2, 31–36.

²⁵ Осокина Е.А. За фасадом «сталинского изобилия». Распределение и рынок в снабжении населения в годы индустриализации. 1927–1941. М., 1998. С. 89–90.

²⁶ Центр документации общественных организаций Свердловской области (далее – ЦДОО СО), ф. 4, оп. 10, д. 225, л. 41.

²⁷ РГАСПИ, ф. 17, оп. 85, д. 307, л. 29, 31, 46, 47, 50, 54, 56.

²⁸ ГА СО, ф. 88, оп. 1, д. 3305, л. 56.

²⁹ РГАСПИ, ф. 17, оп. 162, д. 14, л. 97.

³⁰ Трагедия советской деревни... Т. 2. М., 2000. С. 475–476.

³¹ ЦДОО СО, ф. 4, оп. 11, д. 182, л. 18.

³² Там же, л. 29.

³³ Гинцберг Л.И. Массовый голод в сочетании с экспортом хлеба в начале 1930-х годов. По материалам «особых папок» Политбюро ЦК ВКП(б) // Вопросы истории. 1999. № 10. С. 121.

³⁴ ЦДОО СО, ф. 4, оп. 31, д. 161, л. 4.

³⁵ Там же, д. 190, л. 61.

³⁶ Там же, д. 379, л. 53; д. 606, л. 55–57.