



## УПРАВЛЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫМ ДЕЛОМ И ЗАГОТОВКАМИ В НИЖНЕМ ПОВОЛЖЬЕ В 1917–1924 ГГ.

**Е.В. БУЛЮЛИНА**

*Волгоградский  
государственный  
университет*

*e-mail: bululina@mail.ru*

В статье рассматриваются вопросы формирования и деятельности местных органов управления продовольственным делом и заготовками в период становления советского государства. Анализ проводится на материалах Нижнего Поволжья. Изучаются задачи, функции, структура, методы и направления деятельности местных продовольственных комитетов, их взаимоотношения с высшими и центральными учреждениями, местными органами. Посредством освещения деятельности местных органов управления характеризуется реализация продовольственной политики государства.

Ключевые слова: государственное управление, местные государственные учреждения, продовольственная политика, снабжение населения, продовольственная диктатура.

Изучение истории государственных учреждений предполагает рассмотрение основного комплекса сущностных характеристик как отдельных государственных учреждений (компетенция, функции, организационно-штатная структура и т.д.), так и всего государственного аппарата в целом. При общей разработанности проблем в области истории государственных учреждений сведения о местном государственном аппарате носят самый общий характер<sup>1</sup>. Настоящая статья посвящена образованию и деятельности местных органов управления продовольственным делом и заготовками в период становления советского государства. Именно в 1920-е годы выработывались новые формы и методы государственного управления, направленные на организацию функционирования государственного аппарата при сломе или реорганизации старой государственной машины. Рассмотрение особенностей организации управления отдельной отраслью в советский период имеет значение для понимания основных тенденций исторического развития всего советского государства.

Автор статьи ставит перед собой следующие задачи: осветить вопросы образования и реорганизации местных органов управления продовольственным делом и заготовками; рассмотреть изменение их задач, функций и направлений деятельности на протяжении рассматриваемого исторического периода; выяснить, каким образом их деятельность способствовала реализации экономической политики государства. Исследование проводится на материалах Нижнего Поволжья.

Решением II Всероссийского съезда советов в качестве центрального продовольственного органа был создан Народный комиссариат продовольствия. На местах при губернских, уездных и волостных советах на правах их отделов были созданы специальные продовольственные комиссии, комитеты или комиссариаты. 24 декабря 1917 г. об этих органах было издано постановление центральной власти<sup>2</sup>.

Задачи Наркомпрода РСФСР и местных продовольственных органов заключались в организации заготовок продовольствия и снабжении им населения. Декретами ВЦИК от 9 и 27 мая 1918 г. в стране была провозглашена продовольственная диктатура. Она предусматривала хлебную монополию, борьбу со спекуляцией хлебом, обя-

<sup>1</sup> См. Гимпельсон Е.Г. Становление и эволюция советского государственного управления. 1917–1930 гг. М., 2003; Ирошников М.П. Создание советского централизованного государственного аппарата. СНК и наркоматы. Октябрь 1917 – январь 1918. Л., 1967; Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения. Ноябрь 1917 г. – декабрь 1991 г. М., 1994; Морозов Б.М. Формирование органов управления Советской России в 1917 – 1918 гг. (на примере Народного комиссариата путей сообщения). М., 1995.

<sup>2</sup> СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 181.



занность всех владельцев хлеба сдать излишки зерна государству в короткий срок. Укрыватели хлеба объявлялись врагами народа и отдавались под суд. Все руководство продовольственным делом было передано Наркомпроду и его органам на местах<sup>3</sup>. Наркомпрод получил чрезвычайные полномочия в деле продовольственных заготовок на основе государственной хлебной монополии, вплоть до применения к кулакам вооруженной силы в случае оказания ими сопротивления<sup>4</sup>. Была осуществлена реорганизация Наркомпрода РСФСР и местных продовольственных органов на основе строгой централизации продовольственного дела. Нижестоящие продовольственные органы безусловно подчинялись вышестоящим. Волостные продорганы в начале лета 1918 г. были упразднены с передачей их функций волостным и сельским советам, а также образовавшимся вскоре комбедам. Для губернских и уездных продовольственных органов декрет от 27 мая 1918 г. установил единое название продовольственных комитетов.

В тесном контакте с Наркомпродом работало Военно-продовольственное бюро ВЦСПС, которое наряду с Наркомпродом руководило рабочими продовольственными отрядами. При губернских и уездных продкомах Военпродбюро ВЦСПС образовало рабочие бюро с задачами объединения деятельности местных профсоюзных организаций, формирования рабочих продотрядов, руководства их деятельностью и выдвижения кадров для продорганов. Вооруженные продовольственные отряды составили единую Продармию Наркомпрода РСФСР.

Структура губернских и уездных продкомов отвечала в целом структуре Наркомпрода РСФСР. Продолжительное время для внутренней организации Наркомпрода было характерно построение его аппарата по роду заготавливаемых и распределяемых продуктов. В дальнейшем, с 1919 г., аппарат стал делиться на главные структурные части по основным функциям продовольственной работы. Подобной реорганизации подверглись и местные органы. Их структура не была четко определена, структурные подразделения носили различные наименования – отделы, управления. Например, заготовка хлеба и фуража была возложена на хлебо-фуражное управление (губхлебфураж), организацией продотрядов занимался военно-продовольственный отдел, в Саратовском губпродкоме имелся отдел содействия сельскому хозяйству, занимавшийся снабжением населения сельхозмашинами и инвентарем, в Царицынском губпродкоме имелось губернское рабочее бюро для управления рабочими продотрядами и т.д.

Продовольственная диктатура на местах была установлена далеко не сразу. Весной 1918 г. Нижнее Поволжье находилось в состоянии тяжелого продовольственного кризиса. Губпродкомы с трудом обеспечивали население городов пайком в 0,5 фунта, порой его приходилось снижать до четверти фунта. В марте 1918 г. в Астрахани вспыхнуло волнение, направленное против продовольственной политики правительства и введения хлебной монополии. Усиливалось недовольство рабочих и в других городах. В этих условиях местные органы власти приняли решение, вопреки указаниям Наркомпрода, разрешить свободную закупку хлеба. Для повсеместного проведения в жизнь декретов о продовольственной диктатуре на юг России летом 1918 г. был направлен чрезвычайный уполномоченный по продовольственному делу И.В. Сталин. 7 июня 1918 г. он, характеризуя положение в Поволжье, сообщал в телеграмме В.И. Ленину: «В Царицыне, Астрахани, Саратове хлебная монополия и твердые цены отменены Советами, идет вакханалия и спекуляция»<sup>5</sup>. В Астрахань был послан уполномоченный Совнаркома И.П. Бабкин, находившаяся под его началом чрезвычайная экспедиция в количестве 8 чел. и военно-продовольственный отряд в 100 человек<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> СУ РСФСР. 1918. № 35. Ст. 468.

<sup>4</sup> Там же. № 38. Ст. 498.

<sup>5</sup> Сталин И.В. Сочинения. Т. 4. М., 1947. С. 116.

<sup>6</sup> Очерки истории Астраханской областной организации КПСС / гл. ред. И.Г. Астафьев. 2-е изд., доп. Волгоград, 1985. С. 165.



По требованию Советского правительства были смещены местные руководители продовольственным делом, сформированы вооруженные продовольственные отряды, организованы реквизиции продовольствия у крестьян. Вооруженные отряды направлялись по линиям железных дорог для борьбы с мешочниками, специальные военные суда были посланы по Волге на ссыпные пункты. Содействие продорганам оказывали комбеды.

Чтобы объединить усилия местных партийных и государственных органов по заготовке продовольствия, с 1919 г. стали создаваться продовольственные совещания – губернские, уездные, иногда волостные. Они состояли из представителей партийных комитетов, исполкомов и продкомов и представляли собой координирующие органы. Возглавляли губернские продовольственные совещания уполномоченные ВЦИК и СНК.

Продовольственная диктатура, неправомерные действия продотрядов по ее проведению в жизнь усилили недовольство не только зажиточных, но и средних слоев крестьянства. Декретом СНК от 11 января 1919 г. была введена продовольственная разверстка. Требуемый государству минимум хлеба и зернового фуража разверстывался для обязательного отчуждения у крестьян производящих губерний, Наркомпрод разверстывал этот минимум по губерниям, те – по уездам и волостям, а волости – между селениями и крестьянскими дворами. Размер разверстки определялся отнюдь не из фактического наличия излишков в деревне. Характерна фраза из отчета секретаря волостного комитета партии: «Продолжается изъятие продовольственных излишков, которые в действительности оказались скудными запасами...».

В Саратовской губернии в мае 1919 г. уездные продкомы были ликвидированы и вместо них образовано 20 райпродкомов, при которых создавались рабочие бюро. Они устанавливали размер продразверстки по уездам, волостям, селам и отдельным хозяйствам, руководили работой продотрядов. Возглавляли всю работу по заготовке хлеба губернские и уездные оперативные тройки в составе председателя исполкома, секретаря парткома и продкомиссара<sup>7</sup>.

В Нижнем Поволжье, сильно пострадавшем от гражданской войны, выполнение продразверстки проходило крайне драматично. Губпродкомы, выполняя указания Наркомпрода, предписывали уездным органам: «Разверстка ультимативна и подлежит выполнению полностью, независимо от наличия обнаруженных у населения продуктов... В выполнении разверстки должна быть введена неумолимая твердость... В случае упорства населения обязательно брать заложников... Репрессивные указания не исключают применения, где нужно, массовых реквизиций, конфискации отдельных хозяйств, конфискации части или всего продовольствия в отдельных хозяйствах и даже в целой категории зажиточных граждан. В случае волнения населения парализовать таковое арестами вожakov и массовыми арестами уличных волнений. В случае активного противодействия оружием или предметами, заменяющими оружие, после предупреждения применять к восставшим оружие»<sup>8</sup>.

К весне 1920 г. продовольственный кризис в Нижнем Поволжье достиг угрожающих размеров. В Царицыне рабочие из-за неполучения продовольственного пайка грозили прекратить работу<sup>9</sup>. Губпродкому приходилось предпринимать экстренные меры, иногда «в обход законных путей», как докладывал губпродком Наркомпроду. В Усть-Медведицкий округ Донской области была отправлена продовольственная экспедиция, удалось доставить в Царицын 15 600 пудов хлеба в обмен на соль. Но эта мера выручила лишь на короткое время. В мае 1920 г. в течение нескольких дней хлеб в городе не выдавался, затем стали обеспечивать в 50-процентном размере от нормы только рабочих и служащих и Царицынский гарнизон. Остальное

<sup>7</sup> ГАНИСО. Ф. 27. Оп. 1. Д. 8. Л. 281.

<sup>8</sup> ГАВО. Ф. Р-16. Оп. 1. Д. 1. Л. 4 об.

<sup>9</sup> Там же. Ф. Р-37. Оп. 1. Д. 135. Л. 5.



население хлеба совсем не получало. Стоимость хлеба на черном рынке достигла невероятных размеров<sup>10</sup>.

К концу 1920 г. на промышленных предприятиях Саратовской губернии все чаще бастовали рабочие под лозунгами «Дайте хлеба!», «Нам нужен хлеб, а не революция!»<sup>11</sup>. Все попытки саратовских продорганов добиться получения помощи из центра не увенчались успехом. В марте 1921 г. делегации саратовского губпродкома в Наркомпрод было заявлено, что «о ввозе в Саратовскую губернию какого бы то ни было количества хлеба не может быть и речи»<sup>12</sup>. При этом безоговорочно требовалось выполнение продразверстки, невзирая на неурожай 1920 г. Глубокий экономический и политический кризис испытывала и Астраханская губерния. Усилились вооруженные выступления против Советской власти недовольного продразверсткой крестьянства.

Продовольственная разверстка не дала результатов. Угрожающая ситуация заставила руководство Советской России перейти к замене продразверстки продовольственным налогом. В 1921 г. были сняты все заградительные отряды на железных дорогах, водных и гужевых путях. Затем была упразднена Продармия, и прекратилось использование продотрядов. Местные продовольственные органы были реорганизованы. Военные отделы в их составе ликвидировались. Были организованы отделы заготовок, распределения, управления и финансово-счетный. Отделы делились на отделения и подотделы, например, в Царицынском губпродкоме отдел заготовок имел организационно-заготовительный и налогово-инспекционный подотделы, отделения учетно-статистическое, производственно-инспекторское, технически-заготовительное, материального снабжения<sup>13</sup>.

В качестве первичных ячеек по взиманию продналога была развернута сеть заготовительных контор с необходимым числом ссыльных пунктов. Заготконторы подчинялись непосредственно губпродкому. Уездные продкомы были ликвидированы. Уездные заготовительные конторы возглавили уполномоченные губпродкома. Заготконторы организовывали сбор продналога и заготовку продовольствия на вольном рынке, а через инспекторский аппарат контролировали взимание подналога в сельских и волостных исполкомах. Уездные заготконторы имели, как правило, следующую структуру: в их составе было 4 отделения – административно-хозяйственное; налоговое (ведало подготовкой и проведением кампании по сбору продналога по уезду, которая практически осуществлялась налоговыми инспекторами, волсполкомами и сельсоветами); оперативное (ведало всей технической работой по приему, хранению, переработке и транспортировке продуктов) и бухгалтерия. Штаты уездных заготконтор составляли 30-40 человек<sup>14</sup>.

Голод, охвативший Поволжье в 1921 г., придавал работе местных продовольственных органов исключительную важность. Все учреждения должны были оказывать помощь продорганам, а органы чека, милиции и военные власти содействовать им в проведении кампаний по сбору продналога. Ежедекадно губпродкомы высылали сведения в губернские отделы ГПУ о настроениях крестьян в связи со сбором продналога; случаях волнений, неудовольствия и т.п.; отношении крестьян к Советской власти, ходе посевной кампании, деятельности продорганов, агитации в продовольственной работе. Кроме этих сведений, они должны были информировать органы ГПУ, по каким нарядам отгружается зерно и в каком количестве, не встречаются ли препятствия заготконторам и элеваторам в своевременной отгрузке зерна, кем производится охрана складов и др.

В декабре 1923 г. продовольственный налог был заменен единым сельскохозяйственным денежным налогом. С января 1924 г. налоговые функции губпродкомов

<sup>10</sup> ГАВО. Ф. Р-37. Оп. 1. Д. 45. Л. 37.

<sup>11</sup> ГАСО. Ф. 521. Оп. 1. Д. 643, 718; Оп. 2. Д. 45.

<sup>12</sup> Там же. Ф. 521. Оп. 1. Д. 710. Л. 69.

<sup>13</sup> ГАВО. Ф. Р-37. Оп. 1. Д. 221. Л. 7-7 об.

<sup>14</sup> Там же. Ф. Р-16. Оп. 1. Д. 14. Л. 46.



были переданы в губернские финансовые отделы. С заменой продналога денежным, развитием нэпа, торговли и товарооборота существование продорганов стало излишним. В мае 1924 г. они были упразднены<sup>15</sup>.

### **FOOD ACTIVITY AND STOCKING-UP MANAGEMENT IN LOWER VOLGA REGION IN 1917–1924**

**H.V. BULYULINA**

*Volgograd State University*

*e-mail: bulyulina@mail.ru*

Some aspects of forming and functioning in field of food activity and stocking-up management by local administrations during the Soviet state formation are under analysis. The basis of the investigation are data of the Lower Volga Region. Tasks, functions, structure, methods and directions of the local food committees and their relations with the highest and state, on the one hand, and with local institutions, on the other hand, are in the focus of the research. Realization of the food state policy by the presentation of the local administrations' activity is revealed.

Key words: state administration, local state institutions, food policy, population's food supply, food dictatorship.

---

<sup>15</sup> СУ РСФСР. 1924. № 50. Ст. 473; № 63. Ст. 623.