

## МЕТОДЫ ОРГАНИЗАЦИЯ СНАБЖЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ В ОКТЯБРЕ 1917 г. – 1921 г.: НА ПРИМЕРЕ ВИТЕБСКОЙ ГУБЕРНИИ

*Татьяна Бувич*

*учреждение «Государственный архив Витебской области», Витебск, Беларусь*

Статья посвящена деятельности советского государства по организации снабжения населения продуктами питания и товарами первой необходимости в 1917 – 1921 гг. Автор анализирует нормативные правовые акты, касающиеся деятельности органов снабжения населения, порядка заготовки и распределения среди населения продуктов питания и товаров повседневного спроса. Административно-командные методы, которые использовались в этот период, не привели к ликвидации кризиса снабжения, а наоборот, усилили его. В результате государство отказалось от принудительного товарообмена и возродило рыночные отношения.

**Ключевые слова:** *снабжение, продовольствие, хлеб, Народный комиссариат продовольствия, правильный товарообмен, кризис, паек, дефицит, продовольственные карточки*

Организация снабжения населения продуктами питания и товарами первой необходимости является одной из важнейших задач любого государства. Особое значение данная задача приобретает в периоды чрезвычайных ситуаций, войн и революций.

Сложности в организации снабжения населения в царской России возникли задолго до Октябрьской (1917 года) революции. С началом Первой мировой войны подорожали в два-три раза предметы первой необходимости. Цены на хлеб выросли еще выше. К наиболее уязвимой группе населения, пострадавшей от продовольственного дефицита и дороговизны, относились горожане. В целях борьбы с дефицитом товаров в ряде регионов вводился запрет на вывоз продовольствия из губерний, местные власти устанавливали «твердые» цены, распространяли карточек. В 1916 году свободную покупку хлеба пытались заменить продразверсткой.

С приходом в октябре 1917 года большевиков к власти проблема снабжения стала решаться не путем регулирования рыночных отношений, а административно-командными методами.

В соответствии с Декретом СНК РСФСР (далее – СНК) от 28.10.1917 «О расширении прав городского самоуправления в продовольственном деле»<sup>\*</sup> в городах с населением не менее 10 000 жителей все имеющиеся запасы продовольствия и поступающие в город продовольственные грузы передавались исключительно в распоряжение, так называемых, продовольственных органов (продорганов), отвечавших за снабжение. Реализация промышленных товаров ежедневной потребности и основных продуктов питания была объявлена монополией государства. Помимо хлеба, в данный круг товаров включали ткани, нитки, галантерею, кожу, шорные изделия, обувь, галоши, спички, мыло, свечи, керосин, смазочное масло, сельскохозяйственные машины и орудия, проволоку, листовое, сортовое железо, подковы, гвозди, сноповязальный шпагат, веревочные изделия, стекло, посуду, табак и табачные изделия, соль, патоку, сахар, чай и их суррогаты.

В условиях гиперинфляции, краха промышленности и кризиса сельского хозяйства и, в большей мере, в виду общегосударственной политики, которая была направлена на борьбу с капиталом и личными накоплениями советское государство

---

<sup>\*</sup> Здесь и далее текст нормативных актов РСФСР, если не имеется других ссылок, цитируется на основе текстов официального сайта компании «КонсультантПлюс». Некоммерческие интернет-версии. Документы СССР. Режим доступа: <http://base.consultant.ru>. Дата доступа: ноябрь – декабрь 2019 г.

пошло не по пути развития свободных рыночных отношений в торговле и экономики, а стало действовать методом «все поделить». Свободную торговлю серьезно ограничили. Данное «деление» базировалось на основных идеологических принципах новой власти. На госснабжение была взята армия, рабочие, беднейшие слои населения, безземельное крестьянство и граждане, сочувствовавшие новой власти. С этой целью создали специальное ведомство Народный комиссариат продовольствия РСФСР (далее – Наркомпрод) и создали сеть его местных организаций.

Декретом СНК от 02.04.1918 «Об организации товарообмена для усиления хлебных заготовок» в целях создания государственного товарного фонда, в который включали хлеб и другие продукты питания, а также промтоваров первой необходимости, на Наркомпрод была возложена задача организации правильного товарообмена в государственном масштабе (далее – правильный товарообмен). В это период он еще не носил обязательный характер. Правильный товарообмен отрицал свободную торговлю и предполагал государственное снабжение по классовому признаку. В соответствии с ним обязательному наделению хлебом, продуктами первой необходимости и наиболее востребованными орудиями труда подлежали пролетариат, советские работники, малоимущие граждане и беднейшие крестьяне. Крестьяне, имевшие доходное хозяйство, а также бывшие «богатеи» могли приобретать товары только при условии обмена их на хлеб и другую монополизированную продукцию [1, л.28, 220]. Товарообмен в это период предполагал индивидуальное участие. Например, если «сдатчик» привозил на склад продоргана или в заготовительный пункт 10 пудов ржи, а на момент сдачи действовала цена «по 16 копеек за пуд», то поставщику выдавалось наличными 16 рублей (10% от сданной продукции) и товаров на сумму 160 рублей [1, л.28-29]. Объемы добровольно сдаваемой продукции в данный период еще не были жестко регламентированы. Перечень монополизированных продуктов, которые могли реализовываться в обмен на сданную сельхозпродукцию, утверждался Наркомпродом и Высшим Советом Народного Хозяйства (ВСНХ).

В период правильного товарообмена товары условно были разделены на 3 категории: 1) товары, отпускаемые по ордерам продорганов из государственных товарных фондов (сельскохозяйственные орудия, машины и запчасти к ним, мануфактура, металлы, семена, картофель, пряжа, трикотаж, удобрительные туки и цемент); 2) товары, полученные для правильного товарообмена за счет сданной продукции; 3) товары, не подлежащие нормированию [2, л.53]. Но даже третья группа товаров распределялась по планам, утвержденным Наркомпродом и ВСНХ.

Декрет ВЦИК от 27.05.1918, в соответствии с которым была проведена реорганизация Наркомпрода и местных продорганов, полностью передал в их ведение обязанности по снабжению населения хлебом и предметами первой необходимости. В полное распоряжение Наркомпрода были переданы все органы, до этого момента также занимавшихся распределением продуктов среди населения. С течением времени ему же стали подконтрольны снабженческие аппараты тех предприятий, которые сочетали функции производства и распределения (реализации) продукции.

05.08.1918 вышел Декрет «Об обязательном товарообмене в хлебных сельских местностях», который установил уже не добровольный, а обязательный товарообмен в хлебопроизводящих губерниях РСФСР. При этом было разрешено подобный принцип распространяться по решению местных властей на любой хлебопроизводящий регион. В процесс товарообмена в это период были включены наиболее востребованные промышленные товары [3, л.7].

30.10.1918 ВЦИК принял «Декрет об обложении сельских хозяев натуральным налогом в виде отчисления части сельскохозяйственной продукции». С этого момента стало внедряться насильственное изъятие у крестьянства всех излишков сельскохозяйственной продукции. Продовольственные заготовительные отряды обязаны были 50% изъятной продукции отправлять на местные склады, а 50% – непосредственно в распоряжение Наркомпрода.

21.11.1918 СНК принят Декрет «Об организации снабжения населения всеми продуктами и предметами личного потребления и домашнего хозяйства», где говорилось

о том, что на Наркомпрод и его местные органы возлагается заготовка и концентрация на складах не только наиболее востребованных, а всех без исключения товаров, предназначенных для личного потребления и домашнего хозяйства, т.е. в стране образовали единый государственный товарный фонд, подконтрольный органам Наркомпрода. Фонд рассматривался как единое целое в пределах всего государства. Местные продовольственные органы (губернские, уездные и городские) непосредственно определяли, какие промышленные товары производятся в губернии и сколько из них необходимо оставить в пределах губернии для удовлетворения нужд населения. Об «излишках» сообщалось Наркомпроду. Продукция могла поступать в фонд, как от национализированных предприятиях, так и от частных предприятий, взятых на учет органами ВСНХ. Что касается хлеба, то часть его зачислялась в общегосударственный фонд (т.е. в распоряжение Наркомпрода), а часть, которую удавалось заготовить сверхплана, оставалось в распоряжении местных продорганов. Получив хлеб, Наркомпрод давал распоряжение (разрядку) о направлении его в губернии, где производились товары. А те, в свою очередь, присылали эти товары по разрядкам Наркомпрода в губернии, приславшие хлеб [1, л.11].

Помимо заготовки товаров на продорганы возложили распределение заготовленной продукции среди населения, как в процессе правильного товарообмена, так и в ходе выдачи его в виде пайков. Для этого объемы предполагаемой к получению и распределению продукции фиксировались в специальных общегосударственных планах и согласовывались с Наркомпродом.

Для хранения заготовленной продукции местные продорганы располагали сетью складов. И хотя товар поступал на местный склад, но он считался частью общегосударственного товарного фонда, и без указаний от Наркомпрода товары с подобных складов не могли распределяться среди местного населения.

Порядок снабжения был следующий: собирали сведения о количестве едоков в той или иной местности. Собранные сведения базировались на основе данных, поступающих от сельских кооперативных и иных объединений, уездных и городских продовольственных органов, волостных и сельских районных органов власти, от промышленных предприятий и т.п. Дополнительно для выявления потребности населения в первоочередных товарах создавались специальные межведомственные районные учетно-распределительные комитеты. Данные организации составляли списки семей беднейших крестьян и фабрично-заводского населения с указанием, каким видом деятельности занимается каждый член семьи, и сколько в семье детей [1, л.50]. Затем сведения направлялись в губпродком, который свою очередь формировал общегубернскую заявку на объем продукции, необходимый для снабжения населения губернии, получал разрешение на отпуск товара со складов продорганов для распределения его среди населения через кооперативные магазины и лавки «правильного товарообмена».

В каждой губернии не позже, чем в январе 1919 г., была создана сеть розничных лавок, через которые отпускались монополизированные продукты, причем в эту сеть розничных лавок включались государственные лавки и лавки кооперативных обществ. Каждый гражданин должен был быть приписан к какой-либо определенной лавке.

С этого периода государство внедрило политику полного запрета любой свободной торговли, и в особенности частной. Данный вид деятельности попал под уголовную ответственность и карался высшей мерой наказания.

16 марта 1919 года вышел Декрет СНК РСФСР «О потребительских коммунах». Согласно ему в стране к этому периоду уже сформировались три группы распределительных органов (продовольственные органы, рабочая кооперация, общегражданские кооперативы). При чем Декретом было провозглашено, что именно кооперация должна стать основой распределения. Также было установлено, что в каждом населенном пункте создается Единая потребительская коммуна, которая представляет собой объединение всех кооперативов данного населенного пункта. При чем лидерство при объединении отдавалось рабочей кооперации, и лишь при отсутствии таковой – общегражданским кооперативам [3, л.1]. В сельской местности такое объединение не

было обязательным. Созданной коммуне местные продорганы передавали функции распределения продуктов и предметов первой необходимости, сохраняя за собой лишь общий контроль и работу по составлению общих планов снабжения.

Декретом СНК «О товарообмене и обязательной сдаче населением продуктов сельского хозяйства и промыслов» от 09.08.1919 было установлено, что сельское население снабжается промышленными товарами, а также хлебом только при условии обязательной сдачи продуктов сельскохозяйственного производства. Исключения составляли пролетарские и полупролетарские категории сельского населения, жившие за счет пособий или на государственную зарплату. Представители крестьянства, при условии оказания помощи в работе продорганов, могли быть взяты на постоянное госснабжение без какой-либо сдачи сельхозпродукции. Водились специальные списки «обязательной сдачи». Для каждой губернии они были свои. Нормы распределения также устанавливались в зависимости от местных условий и от объемов заготовленной продукции. Для продорганов было еще раз подтверждено право производить у сельских жителей, не желавших добровольно осуществлять товарообмен, насильственное изъятие «излишков» урожая, без права получения таким крестьянами промышленных товаров [3, л.4].

Таким образом, правильный товарообмен был введен во всех без исключения местностях РСФСР и соседних ей советских республиках, и нежелание населения участвовать в нем каралось, по сути, конфискацией сельхозпродукции.

В разъяснительных письмах Главного управления продуктораспределения Наркомпрода РСФСР от 16 августа и 18 августа 1919 года, говорилось о том, что принцип товарообмена с 1 сентября 1919 года стал следующим: сельское население получало от приемочных пунктов, куда оно «добровольно» отвозило все излишки продуктов, денежное вознаграждение (по установленным государством твердым расценкам), и квитанцию об объеме сданной продукции. Особо подчеркивался тот факт, что сдаваться должны были все без исключения излишки [3, л. 36]. Индивидуальный товарообмен предлагалось исключить вообще, поэтому квитанции стали концентрироваться в кооперативных обществах, которые на их основе оптом со складов отделений уездных или губернских объединений кооперации получали товары для распределения среди сельского населения, поучаствовавшего в товарообмене [3, л.6-7]. При этом в виду скудности основных товарных фондов предлагалось товаров стали выдавать не более 10-30% от установленных норм, поскольку было разрешено при установлении процента обмена на товары исходить из реального объема оставленной в регионе части товарного фонда. За сданные картофель и сено товары не выдавались вообще.

Снабжение городского населения осуществлялось на основе пайков. Например, в Витебске карточная система была введена в 1917 году. Но классовый паек стал внедряться лишь с 1 ноября 1918 года, в большинстве уездных городов губернии – с конца 1918 года. На селе единые принципы наделения классовым пайком распространили с июля 1919 года. Но, как отмечается в архивных документах, в виду отсутствия товаров и хлеба «классовость» пайка выразилась в небольшой надбавке в виде выдаче к основному дополнительного продфазтоповского пайка. Данный паек предполагал дополнительное снабжение рабочих важнейших фабрик и заводов, рабочих топливной промышленности. В целом объемы снабжения были практически равными. Усиленный паек распространили также на детей [3, л.47].

Первоначально классовый паек предполагал снабжение только пролетариата и членов их семей. Для детей вводились специальные детские карточки, инвалиды наделались пайками через собес. Затем ввели деление всего народонаселения на категории. При этом к первой, самой снабжаемой, по-прежнему относили рабочих [3, л.47].

Пайки выдавались по карточкам, для чего при местном продовольственном органе были образованы карточные отделы. Карточную систему на общегубернском уровне для монополизированных государством продуктов унифицировали только в июле 1919 года. Была введена одна общая продовольственная карточка, по купонам которой

отпускали все нормированные продукты. Ненормированные продукты отпускались через кооперативы по разработанным в них особым карточкам или книжкам.

В карточные отделы поступали списки того или иного учреждения в двух экземплярах. Без визы председателя профсоюзного комитета и представителя рабоче-крестьянской инспекции (РКИ) при учреждении, в котором работал гражданин, а также без разрешающей резолюции от губпродкома списки к рассмотрению не принимались. При выдаче карточек один из списков оставлялся в отделе, а второй возвращался в учреждение и по нему под личную подпись выдавали карточки. Раздавали карточки на предприятиях через профсоюзные комитеты. Где их не было, через исполком. Карточки выдавались через день. После раздачи всех карточек список с подписями возвращали в отдел. Существовали также разовые обеденные талоны и столовые карточки. Но их выдавали только в обмен на продовольственные карточки [4, л. 44-47].

Для формирования товарного фонда, начиная с момента введения обязательного товарообмена, с 15 июня 1919 года в составе продорганов были созданы специальные местные органы распределения, которые вели учет населения, составляли проекты планов снабжения данной губернии (как промышленности, так и населения) и учет и распределение продуктовых нарядов, утвержденных Наркомпродом [3, л.40]. Там, где органы не создались, подобную работу выполняли профильные отделы различных ведомств. В некоторых случаях, органы, занимавшиеся заготовкой продуктов (Заготосель, Хлебофураж и т.п.) совмещали функции распределения [3, л.47].

В 1919 году население Витебской губернии, снабжаемое по карточкам, было разделено на 3 категории: А, Б и В. Первоначально соотношение снабжения предполагалось как 3:2:1. Но из-за недостатка продуктов разницу между категориями Б и В перестали делать, а часто категорию В не снабжали вообще.

Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР от 30 апреля 1920 г. был введен трудовой продовольственный паек с делением неземледельческого населения, по-прежнему, на три категории: А, Б и В.

К первым двум категориям относили работников советских учреждений и предприятий. К категории «А» относили рабочих физического труда; к категории «Б» — лиц, занятые умственным и конторским трудом. категория «В» включала лиц, занятые на частных предприятиях, в учреждениях и хозяйствах, но при условии, что эти предприятия не эксплуатировали чужого труда. Соотношение норм пайка между первой и второй категориями принималось как 4:3. Для рабочих и служащих, занятых на предприятиях особо важного значения, устанавливались специальные нормы снабжения. Декретом СНК РСФСР от 6 ноября 1920 г. первые две категории потребителей были объединены в одну группу, и для них были установлены следующие основные нормы снабжения продовольствием

**Таблица 1. Нормы снабжения для категорий «А» и «Б»**

Наименование продуктов питания	Нормы пайка
Хлеб печеный	1 фунт* в день
Сахар	1/2 фунта в месяц
Соль	1 фунт в месяц
Мясо или рыба	4 фунта в месяц
Жиры	1/2 фунта в месяц
Кофе	1/4 фунта в месяц
Мыло	1/4 фунта в месяц
Овощи	20 фунтов в месяц
Спички	2 коробки в месяц

\* 1 килограмм приблизительно равен 2,2046 фунта.

*Источник: Исторические материалы [Электронный ресурс]. Развитие советской экономики. - Государственное социально-экономическое издательство Москва 1940. Режим доступа: <http://istmat.info/node/45419>. Дата доступа: 20.11.2019.*

К началу весны 1920 года в Витебск и в целом в губернию товары повседневного спроса в объемах, способных удовлетворять нужды населения, перестали поступать в нужном количестве. Местные власти, начиная с мая 1920 года, официально отчитывались перед Москвой о том, что голод «достиг невероятных размеров» [5, л. 71].

Проблема голода в этот год являлась общегосударственной, и ее размах привел к тому, что принципы товарораспределения были изменены.

На 8-м Всероссийском съезде Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов, проходившем 22-29 декабря 1920 года, было принято решение помимо общегосударственного создавать и местные фонды снабжения. Считалось, что таким образом будет стимулирована инициативность губернских органов ВСНХ по развитию промышленности. Фонды создавали из запасов сырья, полуфабрикатов, топлива, подсобных орудий труда, продовольствия, производственной одежды. Их основная цель – натуральное премирование рабочих и служащих. Создавались фонды, как из местной продукции, так и за счет поступлений из общегосударственного фонда. Размеры фондов, порядок их формирования и распределения определялись президиумом ВСНХ. Иными словами, местные власти получили возможность расширить объем товарного фонда, подлежащего распределению среди населения

Местные фонды делились на «основные» (служили для удовлетворения потребностей согласно заранее утвержденным сметам) и «резервные» (для удовлетворения непредвиденных потребностей). Для непосредственного планирования, учета и распределения сырья, материалов, оборудования были образованы специальные органы – губснабы. Распоряжались «местным фондом» губернские органы без согласования с центральными органами управления. Если какие-то товары и необходимое для производства сырье не производились в губернии, то «местный фонд» мог пополняться за счет закупок продукции на предприятиях, действовавших за пределами губернии. С середины 1921 года в «местные фонды» стали также передавать продукцию производства, выработанную сверх плана на предприятиях – источниках формирования общегосударственного фонда [6, л.5]. Но следует учитывать, что свободный вывоз продукции за пределы губерний по-прежнему допускался только с согласия Напркомпрода.

В этот период для снабжения населения стали сочетать товарообмен, пайковое распределение из общегосударственного фонда и дополнительные снабжение из местного фонда.

Если количество едоков менялось, что местные органы разрешали отпуск товаров со склада по фактическому количеству нуждающихся. Иногда это приводило к тому, что к концу операционного года запасов не хватало, и население оставалось без государственного снабжения. В подобных случаях единственный выход для населения был – «черный рынок», ведь из «общегосударственного фонда» резервная продукция могла запрашиваться лишь в особых случаях.

С лета 1921 года с вводом новой экономической политики (нэпа) товары население могло уже не только получить, но и приобрести на «вольном» рынке. При этом в местной печати отмечалось, что вольный рынок не уступает рынку «организованному», под которым понималась государственная политика распределения товаров через пайковую и товарообменную системы снабжения населения [7, л.32 об].

Таким образом, в 1917 – 1921 годах советская власть пыталась решать проблему кризиса снабжения исключительно административно-командными методами, базировавшимися на распределении товаров среди населения. Была установлена монополия государства на продукцию сельского хозяйства, в том числе и произведенную в индивидуальных сельских хозяйствах, а также на товары повышенного спроса. Армия, городское население и беднейшее крестьянство снабжались через пайки. Свободная торговая деятельность была запрещена. Все население было кооперировано и получало

продукты питания через сеть кооперативных лавок или точек товарообмена. Первоначально при снабжении населения учитывалась классовая принадлежность. На гособеспечение были взяты рабочие, работники советских учреждений, беднейшие крестьяне, инвалиды, дети. Но затем стали использовать принцип “трудового пайка”, в соответствии с которым государственному снабжению подлежало население, работающее государственных в учреждения или на госпредприятиях, а также члены их семей. Снабжение инвалидов было передано в органы собесов.

Административно-командные методы советского правительства в октябре 1917 г. – 1920 г. не смогли ликвидировать кризис снабжения. Население по-прежнему голодало, а промышленность не смогла восстановить материально-сырьевую базу для выхода из кризиса. Поэтому с 1921 года правительство кардинально свою политику и ввело нэп, вернуло рыночные отношения и стало искать пути стимулирования предпринимательской инициативы.

1. Учреждение «Государственный архив Витебской области» (далее – ГАВО). Ф.5 «Витебский губернский продовольственный комитет (Витебский губпродком) Народного комиссариата продовольствия РСФСР» (далее – Ф.5) . Оп.1. Д.187.
2. ГАВО. Ф.5. Оп.1. Д. 177.
3. ГАВО. Ф. 5. Оп.3. Д.1.
4. ГАВО. Ф. 5. Оп.3. Д.126.
5. ГАВО. Ф.5. Оп.1. Д. 356.
6. ГАВО.Ф.240 «Витебское государственное торговое на паях товарищество (Витторг)». Оп.3. Д. 1.
7. ГАВО. Ф.2289 «Коллекция периодической печати, тематических подборок периодической печати и непериодических изданий». Оп.2. Д. 72.

## **METHODS OF THE ORGANIZATION POPULATION'S SUPPLY IN THE SOVIET STATE IN OCTOBER 1917 - 1921: ON THE EXAMPLE OF VITEBSK PROVINCE**

***Tatyana V. Buevich***

*Deputy Director, Establishment “State Archive of Vitebsk Region”, Vitebsk, Belarus*

**Summary:** The article is devoted to the activities of the Soviet state in organizing the supply of food and essential goods to the population in 1917-1921. The author analyzes the regulatory legal acts relating to the activities of the public procurement authorities, the procedure for the procurement and distribution of food and consumer goods among the population. The administrative-command methods that were used during this period did not lead to the elimination of the supply crisis, but rather strengthened it. As a result, the state refused forced commodity exchange and revived market relations.

**Keywords:** *supply, food, bread, People’s Commissariat for Food, proper exchange of goods, crisis, ration, shortage, food cards*