

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Юридическое наследие

Хлебные карточки¹

Ю. Г. ШПАКОВСКИЙ,
профессор кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор

Когда мы сегодня произносим слова «продовольственные карточки», то первая возникающая ассоциация — хлебные карточки блокадного Ленинграда, а уж потом вспоминаем конец 80-х гг. прошлого столетия и талоны на водку, сахар, сигареты и т.д.

Продуктовые карточки, талоны на дефицитные товары в том или ином виде сопровождали жизнь людей в нашей стране вплоть до 1990-х гг.

В Россию карточки пришли незадолго до Октябрьской революции, в 1916 г. Причина известна. В период Первой мировой войны в Российской империи очень остро встал продовольственный вопрос. Армия требовала постоянного снабжения, бóльшая часть трудоспособного сельского населения была мобилизована, в результате чего сельскохозяйственное производство резко упало. При этом на фоне дефицита зерна правительство Российской империи не прекращало экспорт зерна за границу. В результате городское население оказалось крайне плохо обеспечено продовольствием.

Решение выдавать продукты по талонам принял император Николай II. Эту идею он заимствовал у других стран — участниц Первой мировой войны. Такой способ борьбы с продовольственным кризисом в тот момент казался наилучшим. В ноябре 1916 г. Николай II ввел еще одну меру, названную продразверсткой, — обязательную сдачу крестьянами государству продовольствия по фиксированным ценам, своеобразный вид налога для трудящегося населения.

Нужно отметить, что в Российской империи до Первой мировой войны бóльшая часть населения не знала, что такое карточки и нормы. Несмотря на то, что и тогда случались голодные годы, жители городов избежали системы распределения продуктов.

Карточная система — вовсе не новшество, придуманное в XX в. Впервые выдавать продукты по талонам стали еще в Древнем Риме. Там такие документы назывались тессерами, получить по ним можно было определенное количество зерна, масла или вина. Некоторые тессеры служили входными билетами на театральные представления и другие развлекательные мероприятия.

В 153—121 гг. до н.э. Гай Гракх ввел фрументации — монеты, регулирующие хлебную раздачу. Они были сделаны в виде бронзовых монетовидных жетонов, но, по сути, выполняли ту же функцию, что и карточки.

Шумеры и Египет всю пользовались прототипом карточной системы, когда каждому работнику в день полагался определенный набор продуктов. В Египте, например, строитель пирамид получал три хлеба, лук и пиво. Шумеры также выдавали работникам пиво, а вместе с ним ячмень для хлебов и каши. Пайки получали не только работники, но и чиновники, писцы и другие управленцы. Конечно, чем выше положение в обществе получающего паек, тем выше была и норма продуктов на день.

¹ Материал подготовлен с использованием интернет-ресурсов.

Через много столетий тессеры вернулись к жизни уже во Франции. Во время якобинской диктатуры в 1793—1797 гг. по карточкам французам выдавали хлеб, мыло, мясо и сахар.

В Первую мировую войну распределение продовольствия по талонам начали вводить европейские государства и США.

В 1916 г. в Российской империи карточки вводились не центральной властью, а местными продовольственными органами, чем было обусловлено широкое разнообразие возникающих форм и систем распределения. Карточки были индивидуальные, но чаще — коллективные, т.е. на семью, квартиру, учреждение, организацию, предприятие. Были индивидуальные карточки или на предъявителя. Коллективные карточки были всегда именные. Карточки обычно содержали талоны — по одному, два, три и даже шести на месяц или некоторое число талонов на неопределенный срок. Иногда карточки предназначались конкретно для определенного продукта.

После начала войны местные органы пытались контролировать ценообразование и распределение в рознице. Между тем колебания цен на зерновом рынке 1914—1915 гг. ставили перед непростым выбором уже центральные власти, в этих условиях закупка зерна для армии превращалась в слишком разорительное для бюджета мероприятие. Весной 1915 г. правительство впервые ввело твердые, т.е. не рыночные, а директивные цены на хлеб при его закупке для армейских нужд.

Однако по мере разрастания кризиса разница между вольными, рыночными ценами, с одной стороны, и директивными, государственными, или «твердыми», ценами — с другой, все возрастала. И порождала все меньшее желание производителя ссыпать хлеб на государственных ссыпных пунктах.

Осенью 1916 г. министром земледелия Российской империи А. Риттихом было предложено необходимое для снабжения армии количество зерна оформлять в государственное задание. Государственное задание передавалось Особому совещанию по продовольствию, откуда распределялось (разверстывалось, как говорили в то время) на губернский уровень, далее — на местный уровень и т.д. Обратное по той же цепочке по истечении 6 месяцев должно было поступить зерно. Районы империи, выполнившие государственное задание до окончания отведенного срока, от разверстки освобождались. Тем, кто пытался уклониться от разверстки, грозили реквизиции — Особое совещание по продовольствию и его местные органы имели на это полное право.

Как это работало на деле? Массовый призыв крестьян в армию уменьшил производство сельхозпродукции. А проблемы железнодорожного транспорта, перегруженного доставкой военных грузов, и ограниченность топлива резко затруднили подвоз зерна из Сибири, где еще не наблюдалось его недостатка. Ко всему прочему, зерно требовалось союзникам России, прежде всего Франции, по сути, обменивавшей его на оружие и боеприпасы. Так что в 1916 г. цены на продовольствие, до того возраставшие постепенно, резко пошли вверх, и правительство задумалось о неотложных мерах по исправлению положения.



Карточка на сахар, 1916 г.





Очередь за хлебом. Петроград, апрель 1917 г.

Крупные города, в первую очередь Петроград, попытались освободить от лишних «едоков», отправив тех, кто не трудился в военных ведомствах и на производствах, в сельскую местность. Однако это мероприятие требовало громадных средств и вскоре провалилось. Летом 1916 г. создали комитет по борьбе с дороговизной при Министерстве внутренних дел, а вслед за ним правительственный особый комитет того же назначения. Оба чрезвычайных органа изучили ситуацию и пришли к выводу о необходимости применения жестких мер, вплоть до ареста, в отношении всех торговцев, необоснованно повышающих цены. Николай II утвердил соответствующее решение Совета министров, написав на документе «Наконец!».

Сразу после Февральской революции, 2 марта 1917 г. Продовольственная комиссия Временного комитета Государственной Думы распорядилась на местах, не останавливая заготовки хлеба по разверстке, немедленно приступить к реквизиции хлеба у крупных земельных собственников и арендаторов всех сословий, у торговых предприятий и банков². «Наследие, которое мы получили, — писал впоследствии министр Временного правительства И. Шингарев, — заключалось в том, что никаких хлебных запасов в распоряжении государства не осталось».

25 марта 1917 г. Временное правительство приняло закон о государственной монополии на хлебную торговлю, а в августе 1917 г. издало распоряжение, суть которого была: «Всеми средствами — вплоть до применения оружия — взять в деревне хлеб».



Именная продовольственная карточка, 1917 г.

Временным правительством 29 апреля 1917 г. был выпущен документ, устанавливающий распределительную систему во всех населенных пунктах. С того момента зерновые, например рожь, пшеницу, полбу, просо, гречиху, можно было получить исключительно по талонам.

Трудности со снабжением хлебом в Петрограде привели к исчезновению хлеба, чего раньше никогда в столице империи не случалось. Его население, включая низшие классы, привыкло к отлично налаженному продовольственному снабжению города. У хлебных лавок выстроились длинные очереди — «хвосты», как тогда говорили. Так на почве возникшего дефицита одного продукта — хлеба вспыхнули локальные беспорядки неополитического характера. Расцвела и коррупция в продовольственной

сфере. По свидетельству современников, в сентябре 1917 г. железнодорожные чиновники открыто брали взятку в 1 000 рублей за отправку каждого вагона с зерном в Петроград. Стремясь наладить государственную монополию на хлеб, Временное правительство и власти хлебопроизводящих губерний запретили частные посылки с продовольствием.

² Следует заметить, что торговые сети по продаже зерна от продовольственной разверстки Риттиха были освобождены.

В таких условиях на грани голода в больших городах Россия подошла к Октябрьской революции. И как только она свершилась, в тот же момент в новой стране снова ввели продрозверстки. Такие решения Правительство В. Ленина объясняло необходимой мерой для проведения политики «военного коммунизма». По талонам стали отпускать хлеб, муку, крупы, сахар и подсолнечное масло. Так, карточки просуществовали три года — в 1921 г. их отменили в связи с переходом к новой экономической политике и временным расцветом предпринимательства.

Через восемь лет, на исходе нэпа, в республиках СССР снова решили ввести карточную систему из-за возникшей нехватки продуктов питания. Несмотря на несомненные достижения в экономике, уровень жизни населения оставался очень низким. К началу 1929 г. во всех городах СССР была введена карточная система. В марте 1929 г. эта мера коснулась и Москвы. За хлебом последовало нормированное распределение и других дефицитных продуктов: сахара, мяса, масла, чая и т.д. К середине 1931 г. были введены карточки на промышленные товары, а в 1932—1933 гг. даже на картофель. Место торговли занимало отоваривание по так называемым «заборным документам» и ордерам через закрытые распределители, рабочие кооперативы и отделы рабочего снабжения.

В этот период карточки не были равными — для каждой категории населения существовали свои условия. При распределении талонов использовали «классовый подход»:

- для рабочих предназначались карточки первой категории — 800 граммов хлеба в день и по 400 граммов на членов семьи;
- карточки второй категории для служащих — 300 граммов хлеба в день и по 300 граммов на иждивенцев;
- меньше всего доставалось людям, относящимся к третьей категории, безработным, инвалидам и пенсионерам — 200 граммов хлеба в день;
- самой последней категории, «нетрудовым элементам», например торговцам и служителям религиозных культов, карточек не полагалось совсем. Кроме того, талоны не выдавали и домохозяйкам моложе 56 лет.

Просуществовали карточки до 1935 г., весь период коллективизации и индустриализации. Всего за эти годы карточная система коснулась более 40 миллионов человек. Решение об отмене карточной системы в СССР вынес октябрьский 1934 г. пленум ЦК ВКП(б). В декабре появилось постановление СНК СССР, которым с 1 января 1935 г. отменялись карточки на хлеб. В сентябре 1935 г. вышло постановление, отменявшее с 1 октября 1935 г. карточки на мясо, сахар, жиры, картофель. Однако ситуация с продовольствием и промтоварами после этого продолжала оставаться сложной. Иностранцы, посещавшие в это время СССР, признавали, что на них сильное впечатление производила способность советских людей часами стоять в очереди за хлебом, овощами, фруктами и т.д.

После недолгого перерыва карточную систему заставила вернуться Великая Отечественная война. В июле 1941 г. карточки на продукты и некоторые промышленные товары появились в Москве и Ленинграде. Постановлением СНК СССР от 8 июля 1941 г. «О введении карточек на некоторые продовольственные и промышленные товары в городах Москве, Ленинграде и в отдельных городах и пригородных районах Московской и Ленинградской областей» была введена продажа по продовольственным карточкам хлеба, хлебобулочных изделий и муки, крупы



и макарон, сахара и кондитерских изделий, масла животного, растительного и маргарина, мяса и мясопродуктов, рыбы и рыбопродуктов; по промтоварным карточкам — хлопчатобумажных, льняных и шелковых тканей, швейных товаров, трикотажных товаров, чулочно-носочных товаров.

Через год талоны стали неотъемлемой частью жизни 58 крупных городов Союза. В послевоенное время карточки стали отменять постепенно, начиная с 1945 г. Последними отмененными были карточки на сахар — они ушли из оборота только в 1947 г.

14 декабря 1947 г. вышло постановление Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) «О проведении денежной реформы и отмене карточек на продовольственные и промышленные товары».

С того момента до 1970-х гг. карточек в привычном виде не существовало, однако оставались определенные товарные ограничения, например, на крупные покупки — мебель, автомобили и мотоциклы, холодильники. Для вступающих в брак при подаче заявления в органах ЗАГС выдавали специальные талоны на обувь, одежду, которые можно было отоварить в специализированных магазинах — салонах для новобрачных.

Постепенно карточки стали возвращаться в СССР в 1970-х гг. из-за растущего дефицита продуктов питания и промышленных товаров. В регионах, где ситуация складывалась хуже всего, постепенно вводили карточки на мясо, сливочное масло и сахар.

Считается, что последняя карточная волна официально наступила в 1983 г. вместе с появлением так называемой «талонной системы». Она отличалась от предыдущей схемы тем, что в этот раз для того, чтобы получить товар, нужно было и заплатить деньги, и передать продавцу специальный талон, разрешающий приобретение того или иного продукта.

Сначала по талонам можно было купить только дефицитные товары, однако через какое-то время система распространилась практически на весь ассортимент магазинов. Так, в 1980-х по талонам можно было приобрести мясо, колбасу, сливочное масло, сахар, алкоголь, табак, майонез, стиральный порошок, некоторые предметы одежды и обуви. При этом на практике далеко не всем и не всегда удавалось реализовать талоны — часто в магазинах попросту не было необходимых товаров.

Не везде карточки называли «талонами». В некоторых регионах местная власть, чтобы сгладить систему ограниченного распределения товаров, называла их «карточками покупателя» или «приглашениями на получение».

Считается, что пик распределения продуктов и продовольствия по талонам произошел в начале 1990-х и продержался около двух лет. Однако уже к 1993 г. система начала пропадать. Это происходило из-за роста цен, инфляции и распространения свободной торговли. В начале 1990-х гг., когда цены на продукты «отпустили», необходимость в карточной системе отпала. Теперь



Приглашение в Салон для новобрачных, 1987 г.



Талон на водку, Воронеж, 1993 г.

роль распределителя выполняла безумная инфляция. Товары в магазинах появились, а вот денег на их покупку у большинства населения просто не было.

Сегодня в нашей стране сложно представить возвращение карточной системы на продовольствие и предметы первой необходимости. Однако вопросы нормированного снабжения населения продовольственными и непродовольственными товарами закреплены в ряде законодательных и иных нормативных правовых актов. Федеральным законом от 26.02.1997 № 31-ФЗ (ред. от 23.03.2024) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» предусмотрена «подготовка и организация нормированного снабжения населения продовольственными и непродовольственными товарами, его медицинского обслуживания и обеспечения средствами связи и транспортными средствами в период мобилизации и в военное время»; постановлением Правительства РФ от 26.11.2007 № 804 (ред. от 12.03.2024) «Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации» также предусмотрено нормированное снабжение населения продовольственными и непродовольственными товарами в военное время и при чрезвычайных ситуациях мирного времени.

Кроме того, МЧС России разработаны Методические рекомендации по созданию, хранению, использованию и восполнению резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера³. Данным документом определены рекомендуемые нормы суточного обеспечения продовольствием населения при крупных чрезвычайных ситуациях.



Приглашение на покупку сливочного масла. Кировское, 1991 г.



Очередь в продовольственный магазин. Москва, 1991 г.

³ Утв. МЧС России 10.08.2018 № 2-4-71-18-14.