

Лариса Евгеньевна КАЛИНИНА – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права, ГКОУ ВО «Российская таможенная академия», 140009, Московская обл., г. Люберцы, Комсомольский пр-т, д. 4, e-mail: klari2008@rambler.ru

Для цитирования: Л.Е. Калинина Голод как причина продовольственного законодательства и политики в первой половине XX века (часть II) // Журнал «Общество и государство». 2023. №2(42). С.91-94  
DOI: 10.24412/2224-9125-2023-2-91-94

## ГОЛОД КАК ПРИЧИНА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛИТИКИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XX ВЕКА (ЧАСТЬ II)

### АННОТАЦИЯ

*Рассмотрено влияние голода на продовольственную политику и продовольственное законодательство в России, Германии, Англии и Франции в период от Первой мировой войны до окончания Второй мировой войны. Выявлены меры публично-правового характера, применяемые государствами для устранения голода, их зависимость от концепции государства, а также изменения в подходах рассмотрения голода и обеспечения продовольствием. Проведен анализ нормативно-правовых актов и закрепленных ими публично-правовых мер, используемых государствами для решения проблемы. Исследованы теоретические работы современников рассматриваемого периода, их отношение к используемым государствами мерам. Сделан вывод, что концепция государства влияет на принимаемые в отношении голода государственно-управленческие решения.*

**Ключевые слова:** голод, продовольственное законодательство, продовольственная безопасность, государственное управление, публичные отношения, административное право, законодательство, анализ.

---

Larisa Evgenievna KALININA – PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law, State Educational Institution of Higher Education «Russian Customs Academy», 140009, Moscow region, Lyubertsy, Komsomolsky pr-t, 4, e-mail: klari2008@rambler.ru  
ORCID: 0000-0002-9229-4442

## HUNGER AS THE CAUSE OF FOOD LEGISLATION AND POLICY IN THE FIRST HALF OF THE XX CENTURY (PART II)

### ANNOTATION

*The influence of famine on food policy and food legislation in Russia, Germany, England and France during the period from the First World War to the end of the Second World War is considered. Measures of a public law nature used by states to eliminate hunger, their dependence on the concept of the state, as well as changes in approaches to addressing hunger and providing food are identified. The analysis of normative-legal acts and the public-legal measures fixed by them, used by states to solve the problem, is carried out. The theoretical works of contemporaries of the period under review, their attitude to the measures used by the states are studied. It is concluded that the concept of the state influences the state-administrative decisions made in relation to hunger.*

**Keywords:** hunger, food law, food security, public administration, public relations, administrative law, legislation, analysis.

### ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЕ МЕРЫ МЕЖДУ ПЕРВОЙ И ВТОРОЙ МИРОВЫМИ ВОЙНАМИ

Как русские, так и зарубежные исследователи признавали влияние войны на мировое продовольственное обеспечение. Отмечается снижение продуктивности сельского хозяйства за счет реквизиции рабочей силы и тяглового скота, формирование потребностей в продовольствии для

миллионных армий. Кроме того, Э. Вагеманн в качестве эффекта показывал разрушение глобальной мировой экономики в качестве единого субъекта на три производственных региона – Россия, Центральные страны и остальные страны в результате резкого снижения урожая[1]. Германия вышла из войны побежденной и с массовым голодом. После подписания перемирия 11 ноября 1918 года продовольственная блокада не была снята Англией и

продлилась до подписания Версальского мирного договора в конце июня 1919 года. Голод населения перестал быть военной характеристикой и распространился на мирное время.

Для России военный и послевоенный период оказался тяжелым не только в связи с военным конфликтом, но и политическим кризисом. Смена власти дважды за 1917 год, следом гражданская война привели к тому, что во многих регионах России разразился массовый голод. При этом обеспечение населения продовольствием рассматривалась новой властью как важнейшая проблема. Так, уже 17 декабря 1917 года решались кадровые вопросы коллегии по продовольствию и продовольственного совета. Решались вопросы обеспечения отдельных категорий населения продовольствием (заключенных, военнопленных, инвалидов), организации продовольственных складов.

Советской власти досталось голодающее население. Одним из первых вопросов для решения стал вопрос ликвидации голода. Реализуемые на основании декретов меры можно сгруппировать следующим образом:

- Формирование из рабочих и бедных крестьян комитетов и отрядов, закрепление за ними функций по изъятию продовольствия у собственников и распределения его среди населения;

- Мероприятия по организации снабжения и распределения продовольствия (связи между городом и деревней, транспортировка, национализация мельниц, борьба со спекуляцией, организация детского питания и классового пайка);

- Решение вопросов по отдельным группам продовольствия (установление монополии на хлеб, национализация зернохранилищ, организация учета урожая).

Публичные механизмы решения вопросов голода в первые годы советской власти мало чем отличались от военных лет. Продразверстка решала вопросы перераспределения продуктов от сильных хозяйств к слабым хозяйствам через принудительный механизм государства. Затем продразверстка была заменена продналогом. По мнению А.М. Михельсона отказ от продразверстки был связан с тем, что новая власть не смогла ее организовать. Особенность продналога была его натуральная форма, которая только в 1923 году частично заменилась на денежную форму.

Закрепление налога в натуральной форме представляло собой, по сути, сбор продуктов у производителей-крестьян. Правовых актов можно привести довольно много: для хлеба, мяса, сельскохозяйственной продукции в целом, яйца и т.д. Так, за счет продналога и продразверстки, тяжесть которых упала на крестьянство, решались вопросы обеспечения городского жителя продовольствием и формирования бюджета. В Докладе Г.Я. Сокольникова показано, что только в бюджете 1923-24 гг. доходы от прямого обложения крестьянства составляли чуть больше 1/3, а до этого практически 100%.

Необходимо также показать и преемственность механизмов, используемых при разных политиче-

ских укладах в России, влияющих на продовольственное обеспечение. В докладе А.И. Свидерского «О продовольственной политике» анализируется преемственность хлебной монополии, проводимой временным правительством; разверстки, применяемой царским правительством. Примером со сложным результатом является экспорт зерна, которым занималась как царская, так и советская Россия. Разница, по сути, заключалась в том, что в довоенный период действовали частно-правовые схемы вывоза хлеба, а после революции 1917 года – публичные, то есть экспортом занималось государство. Нерешенная проблема был при этом одна: внутренний рынок не был обеспечен хлебом в оба периода, что приводило к недостаточному питанию населения.

Результаты Первой мировой войны были таковы, что у основных государств-участников военных действий не было иллюзий по поводу складывающегося мира и прогнозов военных действий. Война была выгодна всем государствам, за исключением СССР. Одним из главных интересов для СССР был и вопрос продовольственной безопасности, который вызвал ускоренную коллективизацию. Для СССР 30-е годы двадцатого столетия оказались сложными. Голод 1931-1933 годов в сельскохозяйственных регионах СССР был результатом многих факторов, в том числе и человеческого. Природные условия, государственные механизмы перераспределения продовольствия между городскими и сельскими территориями, последствия революционных лет привели к печальным последствиям в виде массовой гибели людей от голода.

Германии необходимы были, в том числе и продовольственные запасы побежденных государств. На оккупированных территориях ставились задачи по продовольственному снабжению рейха. То есть внутренних продовольственных резервов в Германии опять не хватало, и решение виделось в принудительном изъятии во Франции, Бельгии, Норвегии, СССР продовольствия в колоссальных размерах. Приобрести такое количество продовольствия через частные механизмы было физически невозможно, что, по мнению П.Сорокина, переводит государство к военному сценарию ликвидации голода. Одними из первых решений Германии на оккупированных территориях запада СССР были решения по изъятию продовольствия, что можно увидеть и в современных работах [2]. Кроме того, делаются попытки исследовать как оккупированные общества подстраиваются под правила Германии, как меняется самоорганизация [3].

Для европейских государств результатом Второй мировой войны стала смена либеральной парадигмы, которая в рамках либерального капитализма не смогла вывести европейские рынки в межвоенный период в состояние саморегулирования и самодостаточности. На смену ему пришла теория государственного вмешательства в экономические процессы, сформулированная Дж. М. Кейнсом в 1936 г.

## СОВРЕМЕННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XX ВЕКА

Период после II Мировой войны характеризуется построением, как новой системы международной безопасности, так и сломом экономического и политического уклада в государствах. Участвующие в ней государства к 70-м годам XX века в целом решили проблему внутреннего голода. Однако, исследования действий государств, направленных на решение проблем с голодом, проводятся и современными учеными. Необходимость таких исследований может быть вызвана как политическими мотивами, так и анализом исторических решений для предотвращения наступления голода в будущем.

Важным моментом для исследования продовольственной политики воюющих государств является адекватное восприятие информации о противнике, его физическом и психическом состоянии, в том числе о его снабжении. Интересными являются исследования по оценке Российской империей продовольственного состояния Германии и Австро-Венгрии в период I Мировой войны [4]. Авторы делают вывод о легкомысленности и недальновидности российского государства в оценке голода и продовольственного производства противника, что привело к плачевному состоянию продовольственной системы в самой России.

Информационные аспекты в продовольственной политике связаны не только с оценкой информации органами публичного управления, но и замалчиванием проблем, связанных с голодом, отказом признавать такие проблемы. Так, В.В. Кондрашин, А.В. Бондарев рассматривают такие меры советской власти их внутренние и внешние последствия [5, с.7; 6, с. III], а А.Н. Фомушкина показывает отсутствие информационных коммуникаций в системе власти после Великой отечественной войны [7, с.77].

Исследования продовольственной политики СССР в целом можно охарактеризовать как противоречивые. Часть исследований базируется на дифференциации частей СССР, обособляет административно-территориальные единицы в целом от государства. Каждое такое исследование направлено на вычленение из общегосударственных проблем узких территориальных проблем. СССР был территориально большим государством. Оценка голода на его территории может быть разной: от голода по республикам Советского союза, по областям, по географическим частям и в целом, в государстве. Большая территория с различными климатическими, экономическими и социальными условиями не позволяла иметь одинаковый уровень продовольственной обеспеченности, что в силу централизованной экономики приводило к перераспределению продовольствия. Оценка такого перераспределения зависит от контекста исследования. Так, ряд современных авторов пытаются рассматривать голод в Украине и Казахстане отдельно от общего государства, при этом

проводят сравнительный анализ с Китаем, что искажает логику исследования [8, 9, 10, 11]. Можно встретить и более объективные исследования, опирающиеся на архивные данные. Связано это с тем, что Российская Федерация в последние годы активно публикует архивные данные по Второй мировой войне. Это позволяет ученым делать выводы на основе опубликованных документов. При всех ужасах голода, смертности от него, неравенстве при обеспечении продовольствием в работах признается важная роль советского государства в организации цепочки поставок продовольствия для необходимой поддержки военных усилий и оборонного производства, а также в разработке и реализации политики, направленной на поддержание социальной стабильности в условиях потрясений [12]. Политика государства признается адекватной военным условиям.

Важными являются и исследования демографических последствий войн и голода, позволяющие прогнозировать государственную политику будущих периодов. В работах Б.Б. Прохорова анализируются такие последствия как диспропорции между мужчинами и женщинами, болезни различных групп населения [13].

Исследования немецкой продовольственной политики I половины XX века анализируют немецкую науку о питании, ее национализацию в период I Мировой войны, а также связь социальных и научных аспектов питания с государственным управлением [14].

Если рассматривать европейские государства, то анализ французской государственной политики во время войны говорит о признании неспособности государства решать продовольственные вопросы [15, 16]. При рассмотрении периода оккупации в работах анализируются действия государственной власти, оккупационной власти, а также самого населения в рамках самоорганизации. Во время оккупации Германия вмешивалась в французскую политику, что выражалось в жестком продовольственном нормировании, контроле пайков и цен. Автору хотелось бы отметить, что современные исследования по французскому государственному управлению продовольственным обеспечением, в общем, соответствуют тем выводам, что были сделаны после II Мировой войны (в отличие от исследований по СССР – прим. автора).

Исследование последствий продовольственной политики различных государств на современном этапе характеризуется рассмотрением различных аспектов. Из проблем, с которыми столкнулись государства за первые 50 лет XX века, выросло понимание необходимости внутреннего самообеспечения продовольствием, необходимостью развивать местное производство [17]. Формулируются этические проблемы, связанные с перераспределением продовольствия между профицитными и дефицитными странами.

Результатом критической оценки действий государств в рассматриваемом периоде стало и то, что

при создании Европейского союза и, решении к этому времени в государствах-членах проблемы голода, одним из детально проработанных публичных институтов является продовольственное право [18].

Обратной стороной для государств, население которых в полной мере испытало голод, стало переизбыток при наступлении продовольственного достатка, что привело к ожирению [19]. При этом авторы выводят именно такую причинно-следственную связь: длительные периоды голода в условиях нехватки продовольствия — переизбыток в условиях достатка.

В результате исследования можно сделать следующие выводы.

Во-первых, все государства, участвовавшие в мировых войнах XX века, столкнулись с нехваткой продовольствия внутри страны и решали вопросы ликвидации голода для населения.

Во-вторых, меняются публичные подходы к продовольствию. Его начинают рассматривать с разных аспектов:

— социальный — как изменение в общественном поведении;

— экономический — как улучшение или ухудшение благополучия государства и населения;

— политический — как способ манипуляции в международной и внутренней политике.

В-третьих, на практике реализовывалось две концепции продовольственного регулирования: либеральная — с минимальным участием государства в обороте продовольствия (Англия и Франция); и социальная — с большой долей государства в регулировании вопросов продовольственного обеспечения (Германия, Россия/СССР). В послевоенный период Англия и Франция признали не состоятельность либеральной концепции в продовольственных вопросах. В целом, до 70-х годов XX века продовольственная политика всех государств имела целью решить вопрос с обеспеченностью населения пищей.

В-четвертых, продовольствие трансформируется из объекта частного права в объект публичного права. Государство начинает играть активную роль в следующих процессах: производство продовольствия, создание продовольственных резервов, распределение и потребление.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Wagemann, *Die Nahrungswirtschaft des Auslandes*, 53.
2. Tonsmeyer, T., Haslinger, P., Laba, A. *Coping with hunger and shortage under German occupation in World War II. Switzerland: Palgrave Macmillan*. 2018. p.249.
3. Tonsmeyer, T. *Makeshift Economies: On Hunger, Shortage and Supply in Occupied Europe during World War II*. (2015) *Historische Zeitschrift*, 301 (3), pp. 662-704.
4. Bogomolov I.K. *The Russian press on the internal situation in Germany and Austria-hungary (1914-1915)* // *Bylye Gody*. June 2020. V. 56, Release 2, P. 898 – 9061.
5. Кондрашин В.В. *Голод 1932 – 1933 гг. в Российской Федерации (РСФСР)* // *Журнал российских и*

*восточноевропейских исторических исследований*. 2010. № 1 (1). С. 6-21.

6. Бондарев В.А., Рудая О.И. *Внешнеполитические аспекты советского голода 1932-1933 годов // Новая и новейшая история*. 2021. № 4. С. 109-121.

7. Фомушкина А.Н. *Причины и последствия голода после великой отечественной войны 1946-1947 гг // В сборнике: город в контексте микро и макро-исторических процессов, сборник научных трудов Международной научно-практической конференции*. 2019. С. 76-77.

8. Graziosi A., Sysyn F. *Communism and Hunger: The Ukrainian, Chinese, Kazakh, and Soviet Famines in Comparative Perspective*. Edmonton and Toronto: CIUS Press, 2016. 158 pp.

9. Rozenas A., Zhukov Y. M. *Mass Repression and Political Loyalty: Evidence from Stalin's 'Terror by Hunger'* // *American Political Science Review*. 2019. № 3. p.l.

10. Мусаев Б. *Голод 1921 – 1922 годов в Казахстане – характер и масштабы гуманитарной катастрофы // Вестник ЗКГУ* 2018. № 1 (69). С. 282-288.

11. Быкова А.С. *Причины голода 1921-1923 годов в Крыму // НаукОВі прац історичного факультету Запорізького національного університету*. 2012. № 32. С. 210-217.

12. Goldman, W.Z., Filtzer, D. *Hunger and war: Food provisioning in the soviet union during world war II*. (2015) с. 1-371

13. Прохоров Б.Б. *Демографические последствия милитаризации общества // Проблемы экологического мониторинга и моделирования экосистем*. 2015. Т. 26. № 1. С. 160-179.

14. (2020) Treitel C. *Nutritional modernity: The german case // Osiris*. V. 35. p.183-203.

15. Moure K. *Food Rationing and the Black Market in France (1940-1944)/ French History, Volume 24, Issue 2, June 2010, Pages 262-282*

16. (2012) Moody, A. *The of Hunger: Post-war Beckett and the Genealogies of Starvation. Samuel Beckett Today – Aujourd'hui* 24, с. 261-275

17. Maltz, A. «Plant a victory garden: Our food is fighting:» *Lessons of food resilience from World War*. J. *Environ. Stud. Sci*. 2015, 5, 392-403.

18. Калинина Л.Е. *Продовольственное законодательство Европейского союза: монография*. М.: Юрлитинформ, 2018. — 160с.

19. (2012) Oddy, D.J., Atkins, P. J., Amilien, V. *The rise of obesity in Europe: A twentieth century food history*, p. 1-246.

#### SPISOK LITERATURY:

1. Wagemann, *Die Nahrungswirtschaft des Auslandes*, 53.
2. Tonsmeyer, T., Haslinger, P., Laba, A. *Coping with hunger and shortage under German occupation in World War II. Switzerland: Palgrave Macmillan*. 2018. p.249.
3. Tonsmeyer, T. *Makeshift Economies: On Hunger, Shortage and Supply in Occupied Europe during World War II*. (2015) *Historische Zeitschrift*, 301 (3), pp. 662-704.

4. Bogomolov I.K. *The Russian press on the internal situation in Germany and Austria-hungary (1914-1915)* // *Bylye Gody*. June 2020. V. 56, Release 2, P. 898 – 9061.
5. Kondrashin V.V. *Golod 1932 – 1933 gg. v Rossiyskoy Federatsii (RSFSR)* // *Zhurnal rossiyskikh i vostochnoyevropeyskikh istoricheskikh issledovaniy*. 2010. № 1 (1). S. 6-21.
6. Bondarev V.A., Rudaya O.I. *Vneshnopoliticheskiye aspekty sovetskogo goloda 1932-1933 godov* // *Novaya i noveyshaya istoriya*. 2021. № 4. S. 109-121.
7. Fomushkina A.N. *Prichiny i posledstviya goloda posle velikoy otechestvennoy voyny 1946-1947 gg* // *Vsbornike: gorod v kontekste mikro i makroistoricheskikh protsessov. sbornik nauchnykh trudov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. 2019. S. 76-77.
8. Graziosi A., Sysyn F. *Communism and Hunger: The Ukrainian, Chinese, Kazakh, and Soviet Famines in Comparative Perspective*. Edmonton and Toronto: CIUS Press, 2016. 158 pp.
9. Rozenas A., Zhukov Y. M. *Mass Repression and Political Loyalty: Evidence from Stalin's 'Terror by Hunger'* // *American Political Science Review*. 2019. № 3. p.l.
10. Musayev B. *Golod 1921 – 1922 godov v Kazakhstane -kharakter i masshtaby gumanitarnoy katastrofy* // *Vestnik ZKGU*. 2018. № 1 (69). S. 282-288.
11. Bykova A.S. *Prichiny goloda 1921-1923 godov v Krymu* // *Naukovi pratsi istorichnogo fakubtetu Zaporiz'kogo natsionahnogo universitetu*. 2012. № 32. S. 210-217.
12. Goldman, W.Z., Filtzer, D. *Hunger and war: Food provisioning in the soviet union during world war II*. (2015) s. 1-371
13. Prokhorov B.B. *Demograficheskiye posledstviya militarizatsii obshchestva* // *Problemy ekologicheskogo monitoringa i modelirovaniya ekosistem*. 2015. T. 26. № 1. S. 160-179.
14. (2020) Treitel C. *Nutritional modernity: The german case* // *Osiris*. V. 35. p.183-203.
15. Moure K. *Food Rationing and the Black Market in France (1940-1944)* / *French History, Volume 24, Issue 2, June 2010, Pages 262-282*
16. (2012) Moody, A. *The of Hunger: Post-war Beckett and the Genealogies of Starvation*. *Samuel Beckett Today – Aujourdhui* 24, s. 261-275
17. Maltz, A. «Plant a victory garden: Our food is fighting.» *Lessons of food resilience from World War. J. Environ. Stud. Sci.* 2015, 5, 392-403.
18. Kalinina L.Ye. *Prodovobstvennoye zakonodatel'stvo Yevropeyskogo soyuza: monografiya*. M.: Yurlitinform, 2018. — 160s.
19. (2012) Oddy, D.J., Atkins, P.J., Amilien, V *The rise of obesity in Europe: A twentieth century food history*, p. 1-246

