



Лариса Евгеньевна КАЛИНИНА – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права, ГКОУ ВО «Российская таможенная академия»  
Россия, Московская обл., г. Люберцы, э-почта: klari2008@rambler.ru

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

### АННОТАЦИЯ

*Продовольственные вопросы всегда были актуальны для государственной политики и публично-управленческой деятельности. Продовольствие выступало ресурсом, за который велись войны между государствами и восстания населения внутри государств, а также средством воздействия на политику других государств. Это значит, что рассматривать продовольственную политику и законодательство изолировано, в отрыве от мировых продовольственных процессов, будет не очень правильно.*

*Продовольственная система призвана решить наиважнейшую проблему общества – голод. Для XX века характерно внимание к голоду, как со стороны науки, так и со стороны государств. Первая половина XX века характеризуется тяжелейшими продовольственными кризисами, голодом и его последствиями, которые ощущаются в обществе и в настоящий период. Анализ продовольственного законодательства и продовольственной политики этого периода направлен на подтверждение гипотезы о том, что результатом стало переосмысление роли государства в решении проблем голода, изменение статуса продовольствия как объекта правового регулирования. Первая часть посвящается анализу действий государств по решению проблемы голода во время Первой мировой войны.*

**Ключевые слова:** государственное управление, продовольственное законодательство, административное право, продовольственная безопасность, продовольственная система.

---

Larisa Evgenievna KALININA – candidate of juridical science, associate professor, associate professor of the department of administrative and financial law, Russian Customs Academy  
Russia, Moscow region, c. Lyubertsy, e-mail: klari2008@rambler.ru

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

### ANNOTATION

*Food issues have always been relevant for public policy and public management activities. Food was a resource for which wars between States and uprisings of the population within States were waged, as well as a means of influencing the policies of other states. This means that it will not be very correct to consider food policy and legislation in isolation, in isolation from world food processes.*

*The food system is designed to solve the most important problem of society – hunger. The twentieth century is characterized by attention to hunger, both on the part of science and on the part of states. The first half of the twentieth century is characterized by severe food crises, hunger and its consequences, which are felt in society at the present time. The analysis of food legislation and food policy of this period is aimed at confirming the hypothesis that the result was a rethinking of the role of the state in solving hunger problems, a change in the status of food as an object of legal regulation. The first part is devoted to the analysis of the actions of States to solve the problem of hunger during the First World War.*

**Keywords:** public administration, food legislation, administrative law, food security, food system.

XX век самый противоречивый и самый результативный по решению многих политических и социальных вопросов. В первой половине XX века социальные аспекты голода исследовались

П. Сорокиным, который рассматривал голод как социальную категорию и не отводил ему только биологическую и психологическую роль [1, с. 100]. Он выделял две группы общественных эффектов

питания: постоянные, обусловленные нормальным обменом веществ, и спорадические, возникающие при резком колебании количества и качества пищи. В своей работе П. Сорокин выводит систему органов питания социума как совокупность, состоящую из учреждений добывания, производства и обработки продуктов; органов обмена и распределения продуктов; а также органов потребления этих продуктов. Все они представлены группами людей, выполняющими определенные функции. Процесс питания общества происходит непрерывно. Система органов питания выступает постоянной функцией фактора питания: значительная часть знаний прямо или косвенно связана с проблемами питания (система теоретических и прикладных дисциплин); в религиозной жизни многие предписания связаны с фактором питания; в области морали и права существует множество правил, регулирующих продовольственные отношения.

Утолить массовый голод можно 6 способами: изобрести новые и модернизировать старые источники питания; приобрести необходимое продовольствие у других групп; продовольственная эмиграция и завоевание чужих территорий; война и насильственный захват продовольствия; перераспределение продовольствия и богатств внутри социума (в форме эпизодических захватов голодными имущества сытых, массового организованного нападения голодных на богатых, вмешательства власти путем осуществления перераспределения сверху, добровольного отказа богатых от части питательных благ в пользу бедных); самый последний способ – смерть. По мнению П. Сорокина, какой бы ни была мотивация войны, основной причиной является голод. Поэтому, исследование продовольственного законодательства и государственных публичных мер в XX веке, так или иначе, будет связано с военными конфликтами. Тем более что они выступают фундаментальными кризисными точками целого столетия.

Первая мировая война обнажила много проблем, в том числе и связанных с обеспечением населения продовольствием. Питирим Сорокин приводит данные Харди и Ива Гюйо о том, что к началу войны продовольствия на земле, даже при наличии новых сельскохозяйственных технологий, не хватает. При увеличении населения европейские государства в большинстве своем импортировали продовольствие, за исключением России, Венгрии, Румынии, Болгарии и Сербии [1, с. 127]. Решение проблем голода зависело от состояния экономики и общества в конкретном государстве. Государства вступили в войну, находясь в разных условиях обеспеченности продовольствием, что требовало от государства разных решений. Так, Германия столкнулась с тем, что превратилась в замкнутый рынок из-за блокады. Результатом стала ситуация, когда собственная экономика, включая сельское хозяйство, не могла обеспечить продовольствием свое население. Англии и Франции голод грозил в меньшей степени, но и они зависели от импорта продовольствия. В лучших условиях была Россия,

которая к началу войны экспортировала продовольствие в Германию. За счет блокады последней, можно было предположить, что это продовольствие останется на внутреннем рынке и Россия не столкнется с проблемой его нехватки. Однако, за счет призыва крестьян на военную службу, производство сократилось.

Таким образом, всем воюющим государствам пришлось решать вопросы с переустройством народного хозяйства и первой была Германия. Страна пошла по пути жесткого вмешательства в экономику. Частные интересы и частная инициатива были подчинены воле государства. Германия установила монополию на все важные продукты и корма. За февраль–март 1915 года было принято 4 закона, устанавливающие государственную монополию практически на все продукты питания. По мнению Г.К. Гинса, в список не вошли только трава и солома. Конечно, не для всех продуктов была реальная возможность установления государственной монополии. Так, не получилось у немцев установить монополию на картофель, что связано с объективными причинами: трудности хранения и «характер» производства [2, с. 2].

Для Германии вопросы установления монополии на торговлю продовольствием были труднореализуемыми, поэтому она использовала механизм государственного регулирования. Он предполагал создание организаций торговцев (синдикаты) с наделением их особыми полномочиями и которые подчинялись публично-правовой власти.

Германский законодатель впервые использовал социальные механизмы: государственную монополию на продовольственные товары, сотрудничество государства с общественными силами, карточную распределительную систему. Последняя выступает одновременно в двух ипостасях – распределение продуктов и ограничение потребления [3, с. 5]. В литературе того времени меры, принимаемые германским руководством, называли «военный социализм».

Необходимо отметить и использование Германией эрзац-продуктов. Они менее дефицитны и более дешевы в изготовлении (эрзац-хлеб, гороховая колбаса). Так, эрзац-колбаса использовалась в питании немецких солдат в XIX и XX веках вплоть до конца Второй мировой войны. Немецкая пропаганда активно рекомендовала такие продукты, а промышленность создала не менее 10000 наименований [4]. Здесь стоит отметить, что это заменители настоящих продуктов, то есть в своей массе они уступали им по качеству.

Англия использовать такие принудительные механизмы не хотела и ограничилась рекомендациями населению по уменьшению потребления хлеба и кормления овсом животных. Однако, совсем без вмешательства государства в продовольственную сферу Англия не смогла обойтись, но это коснулось только крупной промышленности и торговли, а функции государства ограничились преимущественно контролем и общим руководством. Государственной мерой здесь выступило ограничение

на потребление хлебных продуктов и реквизиция запасов ячменя. За счет реквизиции коммерческих судов, импорт хлеба перешел в руки государства.

Франция пошла по пути повышения цен на пшеницу. В 1916 году был рассмотрен законопроект о реквизиции не возделываемых земель и передаче их коммунальным комитетам, но принят он не был. Ограничение потребления для населения можно увидеть в Декрете Президента республики от 14 апреля 1917 г., проявившееся в запрете продажи мяса по четвергам и пятницам<sup>1</sup>. Под давлением общественности, как со стороны торговцев, так и со стороны населения, запрет был сведен к минимуму.

Россия пошла немецким курсом, но после февраля 1917 года. На начальном этапе военных действий Россия была в статусе экспортера хлеба в европейские государства. Здесь, правда, необходимо указать, что экспорт хлеба осуществлялся Россией в ущерб интересам населения, то есть за счет его недооказания. Мнения исследователей того времени сходятся в оценке состояния производства и торговли хлебом. В работе Б.В. Авилова также делается акцент на хороший урожай 1914 года, уменьшении экспорта и появлении излишков, что привело к улучшению положения крестьян (стали питаться белым хлебом), а затем ситуация резко ухудшилась [5, с. 32].

С 1914 по 1917 годы Правительство проявило недальновидность, а принимаемые меры имели либо низкую, либо отрицательную эффективность. По мнению Г.К. Гинса, мало того, что промышленники имели свои интересы, так и государство имело свой самостоятельный интерес по наполнению казны. Это приводило к повышению цен на хлеб и закончилось установлением твердых цен для закупок казны, а затем и в целом твердых цен. Так, в 1916 году было опубликовано Постановление «О разверстке зерновых хлебов и фуража». Колебания на уровне министерств привели к тому, что принципы разверстки устанавливались на уровне губерний [6, с. 2]. Дореволюционный исследователь говорит о том, что такая мера была катастрофической ошибкой: хлеб исчез с рынка, и более половины городов и фронт испытывали хлебный голод. В современных исторических работах, правда, можно встретить вывод о том, что в Поволжье таких проблем не было, и только после февральской революции новая власть не смогла наладить продовольственные потоки, что

закончилось голодом [7, с. 98].

В отношении сахара Россия использовала пример Германии: все производство поставлено на учет, распределение сахара по плану, установление карточной системы. Проявившимся минусом был перекося между городом и деревней. А именно, если городское население сахаром снабжалось, то в деревне его просто не было.

Уже временное правительство использовало в качестве меры монополию на хлеб и сахар, а также на экспорт и импорт последнего<sup>2</sup>. В работе Г.К. Гинса исследуется вещно-правовой аспект введенной монополии. В той формулировке, которая содержится в Постановлении Временного правительства, монополия не может рассматриваться как собственность казны на продовольствие. Это обусловлено тем, что владелец обязан хранить хлеб на свой риск и страх, а в случае гибели сахара до сдачи в казну, Министр финансов уполномочен исключать погибший без вины заводчика сахар со счетов завода без взыскания начисленного на него акциза. При этом государство получает хлеб и сахар в распоряжение, которое как правомочие принадлежит собственнику. Таким образом, право собственности у государства возникает с момента приобретения продовольствия казною, а оборотоспособность его ограничена не зависимо от этого момента (залог хлеба запрещается, отчуждение возможно только при посредничестве государственных продовольственных органов, под их же контролем осуществляются перевозки). Таким образом, в частной торговле остается минимальная часть продовольствия: не взятого на учет и освобожденного от отчуждения.

Реализация сахарной монополии осуществляется более последовательно, так как у государства есть возможность контролировать производство (Постановление Временного правительства от 14 сентября 1917 г.)<sup>3</sup>. Связано это с разницей объемов хлеба и сахара и их распределением между крупными промышленниками и мелкими. Неудача постигла государственную монополию на яйца из-за невозможности учета и специфики продукта, опыт заготовки яиц остался неудачным. В отношении мяса были применены такие меры, как разверстка и сокращение потребления мяса (закон от 30 июня 1916 г.).

Опыт государственного регулирования торговли по примеру немецких синдикатов был в России

<sup>1</sup> <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k2024513h/fl.item>

<sup>2</sup> Постановление Временного правительства о передаче хлеба в распоряжение государства и о местных продовольственных органах. № 513. 25 марта 1917 г. // <http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/169029?query=%D0%92%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5+%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5+%D0%BE+%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D1%87%D0%B5+%D1%85%D0%BB%D0%B5%D0%B1%D0%B0+%D0%B2+%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%8F%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5+%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0.+%D0%92%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F++%D0%BE+%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BD%D1%8B%D1%85+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85+%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%85#mode/inspect/page/2/zoom/4>

<sup>3</sup> <http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/34920?query=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B6%D0%B0+%D1%81%D0%B0%D1%85%D0%B0%D1%80%D0%B0+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%82%D1%81%D1%8F+%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%BC+%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5#mode/inspect/page/6/zoom/4>



единичным случаем. Это касалось создания Всероссийского общества крахмало-паточных заводчиков. Общество принимало на учет предприятия, а выпуск продукции осуществлялся только по нарядам общества. То есть весь сбыт осуществлялся через объединение<sup>4</sup>. Такой способ организации торговли выглядел прогрессивно.

В качестве косвенных мер использовалось секвестирование производства. Секвестр, в отличие от реквизиций, не переносит право собственности на государство, а только лишает собственника права управлением имуществом. Собственник сохраняет право на возвращение чистого дохода. Секвестр мог налагаться на помещения для хранения продуктов и на предприятия, выполняющие заказы и поставки продовольствия (п.2 ст.10 Положения об Особом продовольственном совещании)<sup>5</sup>. Секвестр могли наложить, например, на пекарни с целью использования предприятия в государственных интересах. Тот же Г.К. Гинс считал, что такая мера может быть оправдана в военное время, но использовать ее необходимо с осторожностью.

Для сельских производителей были попытки реализации таких мер, как принудительная аренда, снабжение инвентарем, посевами и рабочими руками, кредиты, но все они были либо запоздавшими, либо не соответствующими реальной действительности.

В результате можно сделать следующие выводы.

Во-первых, Первая мировая война поставила перед государствами сложные вопросы по снабжению продовольствием многомиллионных армий и городского населения.

Во-вторых, помимо либерального подхода, к решению вопроса голода государства начинают использовать социальный подход.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Сорокин П. Голод как фактор // <https://avidreaders.ru/read-book/golod-kak-faktor.html?p=222>.
2. Гинс Г.К. Продовольственное законодательство: (организация народного хозяйства во время войны) / Г. К. Гинс. - Омск, 1918. - IV, С.2.
3. Гинс Г.К. Карточная система: (материалы) / [сост. Г.К. Гинс]. - Пг., 1916. - С.5.
4. *Modern Hungers: Food and Power in Twentieth*

*Century Germany*. By Alice Weinreb. New York and Oxford: Oxford University Press. 2017 — URL: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780190605094.001.0001/acprof-9780190605094-chapter-2>.

5. Авилов Б.В. Настоящее и будущее народного хозяйства России: влияние войны, возможные последствия ее для народного хозяйства и проблема будущего / Б. Авилов. - Пг.: Тип. Печатный труд, 1916. С.32.

6. Вып. 8. Основные принципы хлебной разверстки / под общ. ред. А. Чайнова и Н. Макарова; сост. И. Воейковым и др. - 1917. С.2. (URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/20048-vyp-8-osnovnye-printsipy-hlebnoy-razverstki-1917#mode/inspect/page/11/zoom/4>).

7. Голубинов Я.А. Продовольственный вопрос в Среднем Поволжье в годы Первой мировой войны. Дисс. ... канд. ист. наук. 2009. 236 с.

### SPISOK LITERATURY:

1. Sorokin P. Golod kak faktor // <https://avidreaders.ru/read-book/golod-kak-faktor.html?p=222>.
2. Gins G.K. Prodovolstvennoye zakonodatelstvo: (organizatsiya narodnogo khozyaystva vo vremya voyny) / G. K. Gins. - Omsk. 1918. - IV. S.2.
3. Gins G.K. Kartochnaya sistema: (materialy) / [sost. G.K. Gins]. - Pg.. 1916. - S.5.
4. *Modern Hungers: Food and Power in Twentieth Century Germany*. By Alice Weinreb. New York and Oxford: Oxford University Press. 2017 — URL: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780190605094.001.0001/acprof-9780190605094-chapter-2>.
5. Avilov B.V. Nastoyashcheye i budushcheye narodnogo khozyaystva Rossii: vliyaniye voyny, vozmozhnyye posledstviya eye dlya narodnogo khozyaystva i problema budushchego / B. Avilov. - Pg.: Tip. Pechatnyy trud. 1916. S.32.
6. Вып. 8. Osnovnyye printsipy khlebnoy razverstki / pod obshch. red. A. Chayanova i N. Makarova; sost. I. Voyeykovym i dr. - 1917. S.2. (URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/20048-vyp-8-osnovnye-printsipy-hlebnoy-razverstki-1917#mode/inspect/page/11/zoom/4>).
7. Golubinov Ya.A. Prodovolstvennyy vopros v Srednem Povolzhye v gody Pervoy mirovoy voyny. Diss. ... kand. ist. nauk. 2009. 236 s.



<sup>4</sup> Постановление Временного правительства «Об урегулировании крахмального и картофельно-паточного производства» от 14 сентября 1917 г. // <http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/34920?query=%D0%9E%D0%B1+%D1%83%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8+%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%85%D0%BC%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D0%B8+%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BE%D1%84%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0C2%BB+#mode/inspect/page/3/zoom/4>

<sup>5</sup> Собр. Узак. 1915. № 231. Ст. 1760.