**ПОДЛЕЖИТЪ–ЛИ ЗЕМСТВО ПО ЗАКОНУ ОТВѢТСТВЕННОСТИ ЗА НЕПРИНЯТiЕ МѢРЪ ПРОТИВЪ ГОЛОДА?**

Не касаясь фактической стороны печальнѣйшаго эпизода нашего народнаго или, точнѣе говоря, земскаго хозяйства — самарскаго голода, постараемся лишь съ юридической точки зрѣнiя уяснить одинъ весьма важный вопросъ, который невольно теперь задаетъ себѣ всякiй, лишь только дѣло коснется этого самарскаго голода и недавнихъ правительственныхъ сообщенiй по его поводу. Вопросъ этотъ поднятъ авторомъ статьи: “Что такое земство относительно отвѣтственности?” (см. 43 № “Гражданина”) въ самомъ концѣ статьи, и можетъ быть нами формулированъ въ слѣдующемъ видѣ: *можетъ–ли быть земство привлечено къ отвѣтственности за непринятiе мѣръ противъ голода и въ какомъ именно порядкѣ возможно возбужденiе такой отвѣтственности?*

Становясь на чисто теоретическую точку зрѣнiя, представимъ себѣ что земство данной губернiи не только не позаботилось о принятiи каких нибудь предупредительныхъ мѣръ противъ обнаружившагося неурожая и неразрывно связаннаго съ нимъ, въ нашемъ земледѣльческомъ быту, голода, но и не исполнило даже почти ничего изь того что предписываютъ законы относительно своевременнаго и соотвѣтствующаго нуждамъ голодающаго населенiя распредѣленiя продовольственныхъ средств. Можно–ли въ такихъ случаяхъ (а ихъ у насъ и не такъ мало при частыхъ неурожаяхъ то въ той, то въ другой полосѣ), возбуждать противъ земства преслѣдованiе и въ какомъ порядкѣ? Или–же земство — это нѣчто безконтрольное и не подлежащее юридической отвѣтственности?... Разумѣется что мы говоримъ здѣсь объ отвѣтственности лишь *высшихъ* инстанцiй земства, т. е. земскихъ coбрaнiй. Что–же касается управъ, то отвѣтственность ихъ передъ своимъ начальствомъ — губернскими земскими собранiями, достаточно ясно опредѣлена въ 65, 114–117 и 120 “Полож. о земскихъ учрежд.”.

Въ главѣ объ “отвѣтственности земскихъ учрежденiй” (“Положенiе о земскихъ учрежд.”) встрѣчаемъ единственную — 118 ст., въ которой есть указанiе на возможность привлеченiя земства къ отвѣтственности. Въ этой cтатьѣ, между прочимъ, сказано такъ: “жалобы *правительственныхъ* и общественныхъ учрежденiй *на постановленiя* земскихъ собранiй... *заключающiя* въ себѣ *такое нарушенiе общихъ законовъ, которое подлежитъ уголовному суду*, разсматриваются въ правительствующемъ сенатѣ”. Слѣдовательно по буквѣ закона земскiя учрежденiя, *за нарушенiе общихъ уголовныхъ законовъ*, отвѣтственны и привлекаются къ суду сенатомъ.

Но составляетъ ли непринятiе мѣръ противъ гoлода такое нарушенiе общихъ уголовныхъ законовъ? Тутъ возникаютъ еще два частные вопроса, помимо которыхъ невозможно разрѣшенiе этого главнаго вопрoca. Первый вопросъ состоитъ въ томъ, что въ этой статьѣ говорится о привлеченiи къ отвѣтственности земскихъ учрежденiй за “*постановленiя*”, нарушающiя общiя законы, т. е. за извѣстныя противузаконныя дѣйствiя, а не за *бездѣйствiе* власти, подъ которое и можетъ подходить непринятiе мѣръ противъ голода. О бездѣйствiи же власти вовсе не упоминается. Слѣдовательно могутъ представиться возраженiя, чтo законодатель нарочно выпустилъ опредѣленiе объ отвѣтственности земства за бездѣйствiе власти и что постановленiя земства, хотя бы и противузаконныя, не составляютъ еще бездѣйствiя власти — допущенiя голода. Второй вопросъ вотъ какой: можно–ли считать “нарушенiемъ *общихъ* законовъ, подлежащихъ уголовному суду”, самое бездѣйствiе власти, ecли–бы таковымъ считать противузаконныя постановленiя или непринятiе мѣръ противъ голода.

Намъ кажется что *юристъ*, на основанiи *общаго смысла* законовъ, разрѣшилъ–бы оба эти частные вопроса утвердительно, т. е., что во 1–хъ, правительственнымъ учрежденiямъ предоставлено полное право представлять на разсмотрѣнiе сената не только противузаконныя *“постановленiя”,* — результаты дѣйствiй земства, но и результаты бездѣйствiя власти; во 2–хъ, что такое бездѣйствiе власти и есть прямое нарушенiе общихь уголовныхъ законовъ по преступленiямъ *должности*. Тѣмъ болѣе что иногда и самыя “постановлѣнiя” земства могутъ клониться къ бездѣйствiю власти, такъ напримѣръ, если земская управа сдѣлала, вопреки 80 ст. Положенiя, рacпоряженiе *о несвоевременномъ* (т. е. тогда, когда уже нельзя, по недостатку времени или вслѣдствiе наступившей дороговизны принять полезныхъ мѣръ противъ голода) созывѣ и oткрытiи земскаго собранiя и т. д. Въ самомъ дѣлѣ, невозможно предположить чтобы законодатель, надѣляя земство извѣстными, болѣе или менѣе значительными правами, обособлялъ его въ ряду другихъ государственныхъ учрежденiй такими исключительными и узкими предѣлами отвѣтственности. Какъ извѣстно, всякiя учрежденiя (т. е. ихъ члены) могутъ быть привлекаемы къ отвѣтственности не только за свои положительныя дѣйствiя, но и “за бездѣйствiе власти”. Да притомъ въ “Уложенiи о Наказанiяxъ” ясно опредѣлено что преступленiемъ вообще и по должности въ особенности называется не только самое нарушенiе закона что нибудь воспрещающаго, но и неисполненiе того что предписано закономъ, вмѣнено въ обязанность. Поэтому самое бездѣйствiе власти земства и можетъ считаться преступлѣнiемъ или нарушенiемъ уголовныхъ законовъ. И такъ, вотъ къ какимъ заключенiямъ пришелъ–бы *юристъ*, въ данномъ случаѣ, на основанiи *общаго* *смысла* законовъ, за неточностью редакцiи спецiальнаго закона — и, кажется намъ, пришелъ–бы именно путемъ такихъ соображенiй. Земство данной губернiи есть юридическое лицо, государственно–общественное учрежденiе, пользующееся извѣстными правами и обязанностями, не изъ одной же любви къ искусству подчиненное высшему надзору сената, почти подобно другимъ высшимъ губернскимъ и общественнымъ yчреждeнiямъ, а слѣдовательно и отвѣтственноe предъ сенатомъ *на общемъ основанiи*, т. е. какъ за противузаконныя дѣйствiя, такъ и “за противузаконное бездѣйствiе власти”[[1]](#footnote-1)\*).

Hо почти съ вѣроятностью можно сказать что на пpaктикѣ закону объ отвѣтственности высшаго земства (coбранiй) придадутъ иное толкованiе. Если только какое нибудь опредѣленiе закона казуистично (какъ и въ настоящемъ случаѣ), всегда найдутся охотники–адвокаты, которые не затруднятся увѣрять каждаго что земство за послѣдствiя бездѣйствiя власти и нерадѣнiя — голодъ и моръ населенiя — нисколько не отвѣчаетъ юридически, какъ вполнѣ будто–бы самостоятельный и неограниченный хозяинъ въ своемъ хозяйствѣ. Да впрочемъ и не одного изъ нашихъ администраторовъ можетъ поставить въ затрудненiе такая казуистичность закона объ отвѣтственности земства. Въ виду этого — скажемъ мимоходомъ — было бы весьма желательно, чтобы упомянутая 118 ст. “Полож.” была дополнена или разъяснена въ томъ смыслѣ, чтобы правительственнымъ учрежденiямъ предоставлено было право приносить протесты *и на непринятiе земствомъ такихъ* опредѣленныхъ закономъ *мѣръ отъ отсутствiя которыхъ явно послѣдовало или развилось въ сильной степени какое нибудь народное бѣдcтвiе*, какъ напр. моръ населенiя отъ недостатка хлѣба. Это было бы нѣкоторымъ предостереженiемъ для массъ нашихъ земскихъ людей, имѣющихъ привычку не являться даже въ самыя “экстренныя собранiя” единственно вслѣдствiе aпатiи, — порока въ конецъ губящаго у насъ и коллегiальное и выборное и всякое другое благое начало...

Возвращаясь затѣмъ къ главному нашему вопросу — отвѣтственно–ли земство не вообще за свои дѣйствiя, а собственно за голодъ, т. е. можно ли считать допyщенie голода нарушенiемъ уголовныхъ законовъ земствомъ, мы должны сказать что “Временныя правила для земскихъ учрежденiй по дѣламъ *о народномъ продовольствiи*” не оставляютъ въ этомъ никакого сомнѣнiя. Эти правила прямо возлагаютъ на обязанность земства всѣ заботы какъ относительно прioбpѣтенiя, такъ и распредѣленiя всякихъ продовольственныхъ средствъ. По статьямъ 13–15 этихъ правилъ, губернскiя собранiя, пpи составленiи ежегодныхъ смѣтъ, (слѣдственно *заблаговpеменно*) опредѣляютъ, какая сумма *можетъ быть* израсходована, *въ случаѣ нужды*, на продовольственное пocoбie. “Опредѣленiе суммы пособiй — говоритъ далѣе законъ — основывается на *положительныхъ* мѣстныхъ свѣденiяxъ и предположенiяхъ уѣздныхъ и губернскихъ управъ о состоянiи продовольствiя въ уѣздахъ и гyбepнiяxъ. Для сего управы *содержатъ постоянно свѣденiя* о состоянiи хлѣбныхъ запасовъ*, урожаѣ и торговыхъ цѣнахъ* въ губернiи и уѣздахъ”... Изъ этого уже совершенно видно, что предупреждать голодъ, и пpoтиводѣйствoвaть начавшемуся уже голоду — составляетъ прямую *служебную* обязанность земства, а не его *право*, которое оно вольно осуществлять или не осуществлять, по собственному благоусмотрѣнiю. Если же такъ, то ясно, что непринятiе нужныхъ мѣръ противъ голода и есть бездѣйствiе и нерадѣнiе земства, а такое бездѣйствiе и нерадѣнiе власти, какъ выше доказано, именно и составляютъ то “нарушенiе *общихъ* законовъ, которое подлежитъ уголовному суду и разсматривается въ правительствующемъ сенатѣ”, по жалобамъ правительственныхъ учреждeнiй, какъ сказано въ 118 ст. “Положенiя”.

В. П–чъ.

1. \*) Разумѣется что это юридическое лицо отвѣтственно на столько, насколько отвѣтственно и всякое другое юридическое лицо: т. е. отвѣтственность падаетъ собственно не на самое юридическое лицо (земское собранiе, управу губернскую и уѣздную), а на отдѣльныхъ, физическихъ лицъ, членовъ этихъ учрежденiй (въ данный моментъ дѣйствовавшихъ или бездѣйствовавшихъ).

*Авт.* [↑](#footnote-ref-1)