

**С.А. Шипов-Шульц**

# **Закон и земство**

**Москва  
«Книга по Требованию»**

УДК 93  
ББК 63.3  
С11

С11 **С.А. Шипов-Шульц**  
Закон и земство / С.А. Шипов-Шульц – М.: Книга по Требованию, 2019. –  
383 с.

**ISBN 978-5-458-07221-2**

**ISBN 978-5-458-07221-2**

© Издание на русском языке, оформление  
«YOYO Media», 2019

© Издание на русском языке, оцифровка,  
«Книга по Требованию», 2019

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



Серия Книжный Ренессанс  
[www.samizday.ru/reprint](http://www.samizday.ru/reprint)





## ПРЕДИСЛОВІЕ.

Книга эта написана не ученымъ и не практикомъ. Не найдете въ ней читатель ни ссылокъ на всю ученую литературу по каждому изъ затрогиваемыхъ въ книгѣ вопросовъ, ни полной картины происходящихъ на практикѣ явленій, относящихся къ предметамъ настоящей книги.— Мастеровой законодательнаго дѣла, написавшій эту книгу, могъ сослаться только на подлинныя законы и на такія явленія, которыя ему самому извѣстны. При этомъ ему пришлось приводить своё личное свидѣтельство, и долженъ онъ просить извиненія у читателя, что упоминаетъ о самомъ себѣ, когда говоритъ о явленіяхъ, въ которыхъ самъ участвовалъ, и о томъ, что самъ видѣлъ.

# ГЛАВА ПЕРВАЯ.

## ЗЕМСКОЕ УСТРОЙСТВО.

---

### В в е д е н і е.

Чѣмъ болѣе развиты въ людяхъ умъ и сердце, тѣмъ лучше понимаютъ они общность своихъ интересовъ, тѣмъ скорѣе выражаютъ готовность уступать часть личныхъ выгодъ для блага общаго, жертвовать частью личнаго имущества для удовлетворенія нуждъ общественныхъ.

Русскій народъ всегда отличался способностью сообща работать, артелью или миромъ достигать общихъ цѣлей, и русская сельская община, испоконъ вѣка образовавшаяся, пережила татарское иго и крѣпостное право, и послужила основаніемъ для правилъ о сельскомъ общественномъ управленіи, установленныхъ въ Общемъ Положеніи о крестьянахъ 19 Февраля 1861 года.

Въ дѣлѣ единенія мѣстныхъ жителей для удовлетворенія общимъ нуждамъ, законъ можетъ устанавливать только формы этого единенія и предѣлы его дѣятельности, но успѣхъ этой дѣятельности зависитъ отъ сознанія самими жителями необходимости общей работы для удовлетворенія ощущаемыхъ потребностей.

Тѣмъ не менѣе формы земскаго единенія и устанавлиаемыя закономъ условія земской дѣятельности не могутъ не вліять на степень сознательнаго участія жителей въ общей земской работѣ.

Въ предѣлахъ установленныхъ закономъ правилъ могутъ самую жизнь измѣняться условія земской дѣятельности, и бывали и у насъ примѣры, что законъ освящаль въ послѣдствіи выработанные самою жизнью порядки. Такъ было съ земскими окладными книгами, которыя самою жизнью введены съ самаго открытія земскихъ учрежденій въ 1864 и 1865 гг., а закономъ установлены, на основаніи выработаннаго жизнью опыта, въ концѣ 1880 года.

Поэтому для всѣхъ насъ безъ исключенія полезно вдумываться въ условія общей земской работы, и изучать тѣ условія и тѣ формы, въ которыя поставлена земская дѣятельность, какъ у насъ, такъ и въ другихъ странахъ, чтобы людямъ, стоящимъ у земскаго дѣла, вполне пользоваться предоставленными имъ закономъ правами, для исполненія обязанностей, возложенныхъ на нихъ закономъ.

## ОТДѢЛЕНІЕ ПЕРВОЕ.

### Земское устройство въ Англии.

#### І. Приходъ.

Только въ самое послѣднее время возникли въ Англии правильныя выборныя земскія учрежденія, но основа ихъ—англійскій приходъ—можетъ, по своей древности, стоять на ряду съ нашей сельской общиной.

Съ самаго начала введенія христіанства въ Великобританіи, собирались прихожане на приходскіе сходы, и сообща,

добровольными складками, несли расходы по содержанию своихъ церквей и помогали своимъ бѣднымъ.—Но законъ Королевы Елизаветы (43 Eliz. с. 2) сдѣлалъ участіе въ сборахъ въ пользу бѣдныхъ обязательнымъ для прихожанъ и учредилъ должность Надсмотрщиковъ надъ бѣдными—*Overseers of the poor*. Законъ этотъ опредѣлялъ, чтобы въ каждомъ приходѣ Церковные Старосты—*Churchwardens* (\*) и четыре, три или два лица, опредѣляемые ежегодно на Святой недѣлѣ двумя или болѣе Мировыми Судьями, живущими близъ прихода, назывались Надсмотрщиками надъ бѣдными.—Обязанности этихъ Надсмотрщиковъ, по закону Королевы Елизаветы, должны были состоять въ доставленіи работы и принужденіи къ работѣ приходскихъ бѣдныхъ, способныхъ къ труду, но находящихся въ бездѣйствіи, и въ оказаніи пособія тѣмъ бѣднымъ, которые по дряхлости или болѣзни къ работѣ неспособны.—Для этихъ цѣлей предоставлено было Надсмотрщикамъ *взимать* съ прихожанъ пеньку, шерсть, желѣзо и другіе матеріалы для работы бѣдныхъ, и также деньги для пособія немощнымъ бѣднымъ (43 Eliz., с. 2, s. 1).

Пропорціонально возможному чистому доходу съ видимаго имущества прихожанъ взимались сборы въ пользу бѣдныхъ Надсмотрщиками и такимъ же образомъ распределялся всякій на приходскія нужды расходъ, опредѣленный Приходскимъ Сходомъ, такъ что понятіе о сборѣ въ пользу бѣдныхъ слилось съ понятіемъ о сборахъ на приходскія нужды.

Позднѣйшій законъ Вильгельма IV (6 and 7 Will. IV, с. 96,

---

(\*) Изъ церковныхъ старостъ одинъ назначается приходскимъ Священникомъ, а другой или другіе (потому что Церк. Старость бываетъ отъ двухъ до четырехъ) выбираются прихожанами.

s. 1) точнымъ образомъ опредѣлили то, что и ранѣе соблюдалось относительно распредѣленія приходскихъ сборовъ, а именно опредѣлили слѣдующее:

«Никакой сборъ на приходскія нужды (for the relief of the poor) не долженъ быть обязательенъ, если онъ не разложенъ согласно чистой годовой цѣнности (net annual value) различныхъ имуществъ, обложенныхъ симъ сборомъ, т. е. согласно той наемной платѣ, за которую эти имущества могли бы быть отданы въ наймы, если бы были свободны отъ всѣхъ обыкновенныхъ сборовъ съ нанимателей, за вычетомъ изъ такой наемной платы расходовъ по ремонту».

Оцѣнка видимаго имущества—visible property (къ каковому относится и недвижимое и движимое имущество—мебель и вся обстановка квартиръ), которымъ владѣютъ и пользуются жители прихода, производится Надсмотрщиками надъ бѣдными и вносится ими въ книгу, заключающую въ себѣ списки всѣхъ жителей прихода, съ означеніемъ, противъ имени каждаго, количества годового дохода съ занимаемыхъ имъ земель и имуществъ въ приходѣ. Подъ доходомъ или годовою цѣнностью имуществъ разумѣется та сумма, которую бы въ годъ платилъ за нихъ владѣлецъ, если бы ему пришлось ихъ нанимать.

Веденіе приходскихъ окладныхъ книгъ составляетъ уже съ давнихъ поръ главную и почти единственную обязанность Надсмотрщиковъ надъ бѣдными, такъ какъ уже съ довольно давняго времени общественнымъ призрѣніемъ въ приходахъ завѣдуютъ избираемые приходами Попечители надъ бѣдными—Guardians of the poor.

Самые Надсмотрщики назначались Мировымъ Судьямъ изъ кандидатовъ, избравшихся Приходскимъ Сходами. Это вошло въ обычай и закономъ было признано, ибо въ законѣ, предоставившемъ Приходскимъ Сходамъ избирать особые комитеты для отвращенія всякаго вреда—Nuisance Removal

Committees, было сказано, что такой комитетъ можетъ быть избираемъ Приходскимъ Сходомъ въ тотъ же день, какъ избираются Надсмотрщики надъ бѣдными и Смотрители дорогъ (18 and 19 Vict., c. 121, s. 3).—Въ настоящее время, по учрежденіи, по закону 1894 г. (вложенному въ сокращенномъ переводѣ въ Приложеніи III къ сей главѣ), Приходскихъ Совѣтовъ и Приходскихъ Собраній, назначеніе Надсмотрщиковъ принадлежитъ Приходскимъ Совѣтамъ, а въ малыхъ приходахъ, гдѣ не учреждено особыхъ Приходскихъ Совѣтовъ, Приходскимъ Собраніямъ.

Законъ Елизаветы о пособіяхъ бѣднымъ никогда не былъ исполнѣнъ, никогда не была исполнѣна въ дѣйствіе система доставленія бѣднымъ работы *на дому*, снабженія ихъ матеріалами для работы и обезпеченія сбыта ихъ произведеній. Стали возникать *рабочіе дома*—work houses, своего рода богадѣльни, и въ большей части случаевъ только въ этихъ рабочихъ домахъ доставляютъ приходы своимъ бѣднымъ содержаніе и работу.

Рабочими домами завѣдуютъ выбираемые приходами Комитеты Попечителей надъ бѣдными. Рабочіе дома и завѣдующіе ими Комитеты Попечителей—Boards of Guardians—существуютъ большею частью не для отдѣльныхъ приходовъ, а для цѣлыхъ союзовъ приходовъ—unions. Къ Попечителямъ—Guardians—перешло все завѣдываніе благотворительностью пзъ приходскихъ суммъ. На Надсмотрщикахъ—Overseers—осталось завѣдываніе *взысканіемъ* съ прихожанъ суммъ на пособіе бѣднымъ и другія приходскія нужды, и веденіе приходскихъ окладныхъ книгъ, служащихъ основаніемъ для распредѣленія сборовъ между плательщиками.

Когда Приходскій Сходъ или Комитетъ Попечителей,—или же учрежденный по закону 1894 г. Приходскій Совѣтъ

или Приходское Собрание, — признаетъ необходимымъ какой либо расходъ на приходскія нужды, онъ не занимается отысканіемъ средствъ для покрытія этого расхода, а просто требуетъ отъ Надсмотрщиковъ уплаты изъ приходскихъ сборовъ необходимой суммы къ опредѣленному сроку. — Надсмотрщики или ихъ Секретарь дѣлятъ сумму всѣхъ записанныхъ въ ихъ книгу доходовъ на требуемую сумму, и получающееся отношеніе требуемаго сбора къ записанному доходу жителей прихода выражаютъ въ особой графѣ числомъ пенсовъ сбора съ каждаго фунта годоваго дохода. Затѣмъ означается въ слѣдующей и послѣдней графѣ противъ имени каждаго прихожанина, сколько слѣдуетъ ему внести въ приходскій сборъ, на основаніи его записаннаго дохода и вычисленнаго числа пенсовъ сбора съ каждаго фунта дохода.

Въ прежнее время и Приходскіе Сходы и Комитеты Попечителей опредѣляли требуемыя суммы на завѣдываемые ими приходскія нужды только на три мѣсяца впередъ. Точно такъ же и Четвертныя Засѣданія Мировыхъ Судей, которыя до 1888 г. завѣдывали хозяйствомъ графствъ, опредѣляли сборы въ пользу графства на четверть года, утверждая суммы расходовъ графства на три мѣсяца. Сборы въ пользу графства распределялись Четвертными Засѣданіями между приходами пропорціонально богатству приходоѡ, а въ каждомъ изъ приходоѡ подлежали раскладкѣ не иначе, какъ на основаніи приходскихъ окладныхъ книгъ, которыя ведутъ Надсмотрщики.

Подпись Мiroваго Судьи на книгѣ Надсмотрщиковъ дѣлаетъ возможнымъ взысканіе опредѣленныхъ въ ней сборовъ при участіи полицейской силы, еслибъ это оказалось необходимымъ. На основаніи закона Вильгельма IV (6 and 7 Will. IV, с. 96, s. 6) Мировые Судьи должны составлять

по особымъ участкамъ графства четыре раза въ годъ особыя спеціальныя малыя засѣданія для разбора жалобъ на неправильную оцѣнку имуществъ, облагаемыхъ мѣстными сборами. Эта обязанность осталась за Мировыми Судьями и послѣ перехода къ выборнымъ Совѣтамъ графства завѣдыванія земскими дѣлами каждого графства, о чемъ въ законѣ 1888 г. (изложенномъ въ сокращенномъ переводѣ въ Приложеніи II къ сей главѣ), учредившемъ эти Совѣты, оговорено положительно. На основаніи отдѣла 8-го этого закона (51 and 52 Vict., с. 41, s. 8) сохраненъ прежній порядокъ разбора жалобъ на распредѣленіе сборовъ, при чемъ Четвертныя Засѣданія Мировыхъ Судей разбираютъ жалобы самихъ приходоѡ на неправильное распредѣленіе сборовъ въ пользу графства между приходами.

Приходскимъ Сходамъ, которые, съ незапамятныхъ временъ до 1894 г., завѣдывали приходскимъ хозяйствомъ, присвоено такое названіе: «жители и плательщики мѣстныхъ сборовъ прихода такого то, въ графствѣ такомъ то, въ Ризницѣ собранные»—«the inhabitants and ratepayers of the parish of . . . . in the county of . . . . in Vestry assembled». Для краткости же Приходскіе Сходы назывались Приходскими Ризницами или просто Ризницами,—Parish Vestries или просто—Vestries.—Слѣдуетъ при этомъ замѣтить, что Приходскіе Сходы, по большому числу участвовавшихъ въ нихъ лицъ, весьма рѣдко могли помѣщаться въ своихъ ризницахъ, и потому собирались обыкновенно или на открытомъ воздухѣ или въ большой комнатѣ мѣстнаго трактира, но сохраняли всегда названіе Ризницъ—Vestries.

Участіе въ Приходскомъ Сходѣ обуславливалось, какъ показываетъ и самое офиціальное названіе этихъ Сходовъ, жительствомъ въ предѣлахъ прихода и какимъ либо, хотя бы самымъ незначительнымъ, участіемъ въ уплатѣ приход-

скихъ сборовъ. Согласно сему, законъ Георга III (58 George III, с. 69) болѣе точнымъ образомъ опредѣлилъ устройство Приходскихъ Сходовъ, допустивъ, для болѣе крупныхъ плательщиковъ, соединеніе въ одномъ лицѣ нѣсколькихъ голосовъ, но не болѣе шести. Отдѣлы III, IV и V упомянутаго закона Георга III опредѣляютъ слѣдующее:

«S. III.— На всякомъ Приходскомъ Сходѣ, всякій присутствующій житель прихода, который по послѣдней раскладкѣ мѣстнаго сбора обложенъ этимъ сборомъ на основаніи или пропорціонально (upon or in respect of) какому либо доходу, прибыли или цѣнности (Rent, Profit or Value), не достигающимъ 50 фунтовъ (472 рубл. 50 коп.) въ годъ, долженъ имѣть и властенъ подавать одинъ голосъ и не болѣе;—и всякій пѣличный житель, который по такой послѣдней раскладкѣ обложенъ мѣстнымъ сборомъ на основаніи или пропорціонально какому либо доходу, прибыли или цѣнности, достигающимъ 50 фунтовъ въ годъ или превышающимъ эту цифру, долженъ имѣть и властенъ подавать по одному голосу за каждые 25 фунтовъ годоваго дохода, прибыли или цѣнности, на основаніи или пропорціонально которымъ онъ обложенъ мѣстнымъ сборомъ, при чемъ, однако, никакой житель не можетъ соединять въ себѣ болѣе *шести* голосовъ.—Когда два или болѣе жителя обложены мѣстнымъ сборомъ сообща,—каждый изъ нихъ имѣетъ голосъ согласно съ вышеизложенными правилами; а когда присутствуетъ на Сходѣ только одинъ изъ нихъ, онъ властенъ подавать голосъ на основаніи всего общеобложеннаго дохода.

S. IV.—Житель, поселившійся въ приходѣ послѣ послѣдней раскладки и уплаты мѣстнаго сбора, имѣетъ право голоса на Приходскомъ Сходѣ на основаніи занимаемыхъ имъ земель и имущества, пропорціонально годовой цѣнности которыхъ онъ можетъ и соглашается быть обложенъ сборомъ, точно такъ-же, какъ если бы онъ былъ уже дѣйствительно такимъ сборомъ обложенъ.

S. V.—Всякое лицо, отказывающееся уплатить слѣдующій съ него сборъ или не уплачивающее его, исключается изъ Приходскаго Схода, до тѣхъ поръ, пока слѣдующій сборъ не будетъ уплаченъ».

При избраніи Приходскими Сходами Попечителей надъ бѣдными, всѣ прихожане, которыхъ записанный и обложен-