



S III
74

L1-31

19-1 S $\frac{119}{74}$
 S $\frac{114}{39}$
 1



1-6

Извлечение из всеподданнейшаго отчета сенатора Половцова по ревизии Киевской губернии.

Высочайшимъ повелѣніемъ 15 Августа 1880 г. въ Бозѣ почившему Императору угодно было возложить на меня ревизію Киевской и Черниговской губерній. Окончивъ порученіе, коего я имѣлъ счастье удостоиться, представляю сегодня Вашему Императорскому Величеству отчетъ по обозрѣнію мною Киевской губерніи, отдѣляя его отъ отчета по губерніи Черниговской, вслѣдствіе чрезвычайнаго различія этихъ мѣстностей и въ административномъ, и въ бытовомъ отношеніи.

Изученіе вопросовъ, указанныхъ ревизующему сенатору Высочайше утвержденною, 27 Августа 1880 г., инструкціею, представлялось въ Киевской губерніи затруднительнымъ, какъ по значительному числу этихъ вопросовъ, такъ, въ особенности, потому, что Юго-Западный край находится въ исключительномъ положеніи.

Отсутствіе выборныхъ и сословныхъ учреждений, разноплеменность населенія, совокупность мѣръ, послѣдовавшихъ за мятежемъ 1863 г., проистекающее отсюда полновластіе администраціи,—все это съ перваго шага затрудняло собраніе свѣдѣній, долженствовавшихъ служить основою для отвѣтовъ на поставленные Высочайше утвержденнымъ наставленіемъ вопросы.

При такихъ условіяхъ формальная ревизія Киевскихъ губернскихъ и уѣздныхъ учреждений представлялась не только естественнымъ приступомъ къ дѣлу ревизіи, но на первыхъ порахъ почти исключительнымъ средствомъ ознакомленія съ ревизуемою губерніею. Изъ числа этихъ учреждений для нѣкоторыхъ ревизія представлялась бесполезною. Прежде всего не могли подлежать ревизіи только что преобразованные въ Іюль 1880 г. суды; равнымъ образомъ оставлены внѣ ревизіи: контрольная палата, дѣятельность коей легко и постоянно провѣряется Государственнымъ Контролемъ, акцизное управленіе и управленіе округа путей сообщенія, имѣющія спеціальную, можно сказать техническую, дѣятельность, для провѣрки коей потребовались бы весьма обширныя средства.

Согласно съ этимъ обревизованы слѣдующія учрежденія и дѣятельность ихъ представляется приблизительно въ такомъ видѣ:

Губернское правленіе. Ревизія дѣлъ губернскаго правленія явила положительныя доказательства общесознанному факту, что это присутственное мѣсто не отвѣчаетъ нынѣ двоякой цѣли своего учрежденія: съ одной стороны—служить совѣщательнымъ органомъ для высшей мѣстной



того факта, что коллегіальнаго обсужденія дѣлъ въ дѣйствительно-никогда не происходитъ; журналы составляются дѣлопроизводителями, подписываются тѣмъ или другимъ совѣтникомъ и рассылаются къ подписи вице-губернатора и губернатора. Въ дѣйствительности губернское правленіе лишь исполняетъ приказанія губернатора, но такъ какъ для вышшняго соблюденія закона необходимы довольно многочисленныя формальности, то безсодержательное исполненіе этихъ формальностей и составляетъ отличительную черту производства дѣлъ. Почти во всѣхъ дѣлахъ своихъ губернское правленіе допускаетъ *медленность*, нерѣдко лишающую всякаго значенія производство самого дѣла; въ этомъ отношеніи ни сенатскіе указы (*), ни требованія Генералъ-Губернатора (**) не составляютъ исключенія; обычай канцелярской отписки вкоренился до того, что расположенные въ одномъ помѣщеніи «стола» по мѣсяцамъ переписываются о собраніи какой нибудь справки; къ исполненію подчиненными мѣстами своихъ предписаній губернское правленіе исполнѣ равнодушно; чрезъ многіе годы посылается подтвержденіе, не обращающее на себя ничьего вниманія (***); исполненіе судебныхъ приговоровъ оканчивалось весьма часто безнаказанностью для обвиненнаго. Невниманіе губернскаго правленія къ такого рода дѣламъ достигало до того, что бывали случаи, когда во время розыска лица, присужденнаго къ тюремному заключенію, это же самое лицо опредѣлялось на службу розыскивавшимъ его губернскимъ правленіемъ (****).

Важнѣйшая изъ лежащихъ нынѣ на губернскомъ правленіи обязанностей составляетъ наложеніе взысканій и преданіе суду чиновниковъ за неправильныя ихъ дѣйствія. Существующій по сему предмету въ Кіевскомъ губернскомъ правленіи порядокъ таковъ, что обезпечиваетъ безнаказанность всякимъ служебнымъ нарушеніямъ, вселяя въ служащихъ убѣжденіе, что только случайность, а никакъ не правильная оцѣнка отступленія ими отъ служебнаго долга можетъ имѣть для нихъ серьезныя послѣдствія. Дѣла этого рода то рассматриваются самимъ губернскимъ правленіемъ, то передаются въ низшія мѣста, то оканчиваются административнымъ взысканіемъ, когда подлежали бы судебному разсмотрѣнію, то, наконецъ, просто прекращаются или за продолжительностью пустой переписки, или за нерозысканіемъ бумагъ; случалось даже, что вошедшее въ силу постановленіе губернскаго правленія не приводилось въ исполненіе по распоряженію губернатора. Объ этомъ и другихъ болѣе крупныхъ нарушеніяхъ законнаго порядка мною представлено Правительствующему Сенату.

Весьма многія изъ указанныхъ здѣсь неправильностей тѣсно связаны

(*) напр. указъ 4-го Департамента Правительствующаго Сената 1876 г. относительно безпорядковъ въ губернскихъ правленіяхъ.

(**) напр. требованіе Генералъ-Губернатора 27 Марта 1879 г., о собираніи свѣдѣній для преобразованія городскихъ управленій, пролежало годъ послѣ того, какъ свѣдѣнія эти были получены губернскимъ правленіемъ.

(***) напр. о назначеніи слѣдствія о личности нѣкоего Зубова первое подтвержденіе послано чрезъ 12 лѣтъ.

(****) Демидовскій, Шкурихинъ.

съ обветшалостью этого учрежденія; но значительное число ихъ могло бы быть устранено при болѣе ясномъ пониманіи и сколько нибудь рѣшительной дѣятельности губернатора.

Полиція. Ревизія подчиненной губернскому правленію городской и уѣздной полиціи подтверждаетъ справедливость обще-сознанныхъ недостатковъ полицейской службы.

На обязанности полицейскихъ учреждений Кіевской губерніи лежить, во-первыхъ, объявленіе и приведеніе въ исполненіе всякихъ распоряженій по требованію не только правительственныхъ, но и общественныхъ и сословныхъ учреждений; во-вторыхъ, доставленіе самыхъ разнообразныхъ свѣдѣній, касающихся статистики, торговли, благотворительности и т. п.; въ-третьихъ, исполненіе порученій судебной власти, какъ, напр., розыски лицъ и имуществъ, вызовы къ суду, истребованіе подписокъ, показаній, объясненій, охраненіе имущества, составленіе протоколовъ и т. п.; въ-четвертыхъ, понужденіе къ платежу податей и отбыванію всякаго рода повинностей; въ-пятыхъ, исполненіе требованій военнаго начальства по отбыванію воинской повинности. Всѣ перечисленныя здѣсь обязанности никакъ не могутъ почестъся спеціально полицейскими, а между тѣмъ по двумъ послѣднимъ категоріямъ число возлагаемыхъ на чиновъ полиціи порученій такъ велико, что нерѣдко составляетъ гораздо болѣе половины всѣхъ лежащихъ на ихъ обязанности дѣлъ; общій же итогъ обрацаемыхъ къ полицейскимъ чинамъ требованій достигаетъ невѣроятныхъ размѣровъ; такъ, въ Кіевское полицейское управленіе за 1881 годъ поступило 45,989 требованій, лично къ полиціимейстеру 11,899 требованій, къ приставу Старокіевского участка 30,535, къ каждому изъ исправниковъ поступаетъ около 3,000, а къ каждому становому приставу около 6,000.

Весьма естественно, что при подобныхъ условіяхъ дѣятельности на долю чисто полицейскаго дѣла, дѣла общественной безопасности и порядка, остается немного силъ, да и эти немногія силы расходуются весьма неуспѣшно.

Главныя причины этой неуспѣшности таковы: а) лишенныя всякаго значенія, часто вредныя формы коллегіальности, въ дѣйствительности давно не существующей; б) отсутствіе правильной полицейской карьеры, привлекающее къ полицейскому дѣлу людей, вовсе къ ней неприспособленныхъ и притомъ не имѣющихъ надежды на правильное повышеніе; в) неопредѣленность правъ и обязанностей высшихъ и низшихъ чиновъ, обыкновенно озабоченныхъ мыслью избѣгнуть отвѣтственности, сложивъ ее на кого нибудь другаго; низшіе при всякомъ случаѣ испрашиваютъ разрѣшеній, а высшіе стараются давать эти разрѣшенія въ уклончивой формѣ, причемъ, въ большей части, разрѣшенія эти являются послѣсловами къ свершившимся фактамъ; г) недостаточность надзора, сосредоточивающагося нынѣ въ рукахъ той самой губернской власти, которая ихъ избираетъ, повышаетъ, а слѣдовательно враждебно расположена ко всякой огласкѣ неправильности ихъ дѣйствій, не исключая огласки судебной; д) безотвѣтственность какъ высшихъ, такъ и низшихъ чиновъ, озабоченныхъ исключительно мыслью угодить начальству, отъ котораго зависитъ ихъ благоденствіе, безъ опасенія отвѣчать предъ закономъ за его нарушеніе; е) разрозненность и даже враждебность различныхъ поли-

цейскихъ вѣдомствъ, особливо общеполіцейскаго съ жандармскимъ, а жандармскаго съ желѣзнодорожными жандармскими чинами.

Всѣ вкратцѣ перечисленныя мною условія неудовлетворительности дѣйствій полиціи такъ хорошо извѣстны Правительству, что я не стану утруждать вниманіе Вашего Императорскаго Величества приведеніемъ въ подкрѣпленіе ихъ многочисленныхъ фактовъ, добытыхъ ревизією, но почитаю долгомъ удостовѣрить, что въ Кіевской губерніи недостатки полицейской службы и въ особенности отсутствіе отвѣтственности для полиціи, является несравненно тягостнѣе для населенія, чѣмъ тамъ, гдѣ существованіе выборныхъ учреждений даетъ отпоръ произволу чиновниковъ, тамъ, гдѣ этотъ произволъ не находитъ благовидной опоры въ политическихъ напоминаніяхъ и иноплеменности жителей.

Все сказанное о полиціи Кіевской губерніи вообще рельефно подтверждается ближайшимъ изученіемъ полиціи г. Кіева. Не смотря на полицейскую важность столь населеннаго центра, не смотря на постоянно увеличивающійся расходъ города по содержанію полиціи, и увеличенные согласно съ этимъ оклады служащихъ, не смотря на то, что Генералъ-Губернаторъ и губернаторъ, живя въ городѣ, лично наблюдаютъ за ея дѣйствіями, дѣйствія эти представляются крайне неудовлетворительными. Предметы заботливости полиціимейстера и, по его примѣру, подчиненныхъ ему лицъ, — суть внѣшняя чистота главныхъ частей города, отписка бумагъ по настольнымъ реестрамъ, а затѣмъ поимка какого нибудь политическаго преступника. При такомъ порядкѣ въ Кіевѣ не существуетъ въ дѣйствительности никакого полицейскаго надзора надъ населеніемъ, никакого наблюденія за ходомъ его движенія и жизни, никакихъ вѣрныхъ и своевременно собранныхъ свѣдѣній, долженствующихъ служить основаніемъ какого бы то ни было полицейскаго распоряженія.

Въ вѣдомствѣ губернскаго правленія состоитъ *губернская чертежная*. Межеваніе въ Кіевской губерніи распредѣляется на двѣ категоріи: а) коштное межеваніе, б) ограниченіе крестьянскихъ надѣловъ.

а) *Коштное межеваніе*. Законодательство наше, установляя въ 1765 г. генеральное межеваніе и предвидя невозможность быстрого этимъ порядкомъ обмежеванія всей Россіи, установило межеваніе коштное, за коимъ признало силу генеральнаго. Вся разница между этими двумя способами межеванія заключалась въ томъ, что генеральное межеваніе должно было производиться на счетъ казны и постепенно обнимать ту или другую указанную Правительствомъ мѣстность, тогда какъ коштное межеваніе, производясь въ мѣстностяхъ генерально необмежеванныхъ, имѣло исходною точкою желаніе отдѣльныхъ землевладѣльцевъ и производилось на ихъ средства. Въ Кіевской губерніи, генерально-необмежеванной, очевидно, могло имѣть мѣсто лишь межеваніе коштное. До освобожденія крестьянъ вопросъ о межеваніи здѣсь не поднимался, но послѣ 1863 г., когда силою обязательнаго выкупа, территорія Кіевской губерніи покрывалась вновь созданнымъ многочисленнымъ классомъ землевладѣльцевъ, ставшихъ въ не всегда опредѣленное отношеніе къ прежнимъ помѣщикамъ, — помѣщики эти пожелали тверже опредѣлить границы своего поземельнаго владѣнія и начали прибѣгать къ коштному межеванію. Несомнѣнно ясное пониманіе смысла этого межеванія и примѣшивавшаяся по этому надежда, что производство межеванія поведетъ къ разверстанію