

ББК63.3(2)522-35

В.М. Шалашина

**Д.А. Милютин и военные реформы в России
в 60–70-е гг. XIX в.**

Ключевые слова: государство, реформы, империя, воинская повинность.

Key words: state, reforms, the Russian Empire, compulsory military service.

Одной из предпосылок государственных реформ второй половины XIX в. стала готовность и способность части просвещенной политической элиты Российской империи к реформизму. Значение этих важнейших качеств высшей бюрократии в переломный период истории государства можно проследить на примере государственной деятельности Дмитрия Алексеевича Милютина, крупного государственного деятеля, генерал-фельдмаршала, военного историка и публициста, бывшего в 1861–1881 гг. военным министром, который инициировал и осуществил систему преобразований в армии, в целом составивших военные реформы.

В настоящей статье на основе мемуарного наследия Милютина и его современников, а также архивных источников и некоторых научных публикаций сделана попытка рассмотреть еще недостаточно, на наш взгляд, изученную проблему инициирования, разработки и принятия законопроектов на примере преобразований в области комплектования армии. К ним относятся разработка нового рекрутского устава и устава о воинской повинности.

Обратимся к воспоминаниям Дмитрия Алексеевича. Описывая положение дел в военном министерстве в 1861 г., он отмечает, что с первых же шагов в новой должности министра ему пришлось «приняться за переустройство наших военных сил и всех частей военного управления, выработав предварительно полную программу предпринимаемых преобразований» [1, с. 243]. Действительно, в мае 1861 г. в связи с назначением военного министра Н.О. Сухозанета исполняющим обязанности наместника Царства Польского Д.А. Милютин вступил в управление военным министерством, а 9 ноября был утвержден в должности военного министра. С этого момента в военном министерстве началась активная работа по созданию программы предстоящих преобразований. Новый министр позаботился о назначении в число своих ближайших сотрудников энергичных и инициативных офицеров: Ф.Л. Гейдена, К.П. Кауфмана, А.А. Данзаса, Н.И. Карлгофа и др., объяснив кадровые перестановки таким образом: «Приниматься за переделку всего старого возможно только с новыми людьми» [1, с. 245]. Особую роль в разработке и редактировании проекта

программы реформ сыграли Ф.Г. Устрялов, бывший крупным специалистом в военном законодательстве, и В.М. Аничков, профессор Николаевской академии Генерального штаба, специалист по проблемам военного управления.

Эта команда, возглавляемая Дмитрием Алексеевичем, стала центром огромной организационной и аналитической работы. Для анализа состояния дел, всестороннего пересмотра и обсуждения «всех частей нашего военного устройства» Милютин почти ежедневно созывал совещания, открыл свободный доступ «всяким посторонним предположениям, мнениям и проектам», создавал особые комиссии для обсуждения и подготовки наиболее значимых вопросов. В результате в военное министерство поступило «огромное количество разнообразных записок и проектов, из которых только немногие оказывались к чему-нибудь пригодными» [1, с. 244]. Это не остановило министра, он понимал, что только в процессе живой деятельности создается атмосфера инициативы и творчества, сопричастности к важному государственному делу.

Первым шагом Д.А. Милютина к коренному пересмотру системы разработки проектов военных законов стало его предложение императору об объединении деятельности Военно-кодификационной комиссии, довольно бесплодно работавшей с 1859 г. над пересмотром только что изданного свода военных постановлений, с другими вновь созданными комиссиями военного министерства, которые занимались разработкой проектов военных реформ. К таким комиссиям относились: для улучшений по военной части, внутреннему хозяйству войск, организации армии, составлению положения о военно-окружном управлении и др. Император поддержал идею военного министра, и вскоре Военно-кодификационной комиссии было поручено проводить редакцию всех новых проектов, «каждое изменение в прежних узаконениях», а также «блюсти о согласовании всех законодательных работ и приведении их к единству» [1, с. 314]. Эта мера способствовала координации работы различных комиссий военного министерства.

Большую роль в разработке программы реформ сыграла комиссия, разрабатывавшая проблемы состава и общей организации армии, которую по поручению Милютина возглавил генерал-майор А.К. Баумгартен. В короткий срок комиссия затребовала от различных ведомств министерства «соображения о нуждах и недостатках». Особое внимание было обра-

щено на обоснование необходимости введения новых организационных мер по набору рекрутов и предполагаемых в этой связи изменений в законодательстве. Результат деятельности министерства был блестящим: менее чем за два месяца программа преобразований по основным направлениям деятельности военного министерства была создана, и уже 15 января 1862 г. Милютин вручил ее Александру II в форме всеподданнейшего доклада.

Следует отметить, что представленная императору программа военных реформ не была ординарным проектом. С первых шагов ее разработки Милютин был убежден и стремился донести свои идеи до соратников, что в случае высочайшего утверждения программа должна была стать основой серьезных преобразований по военному министерству на многие годы вперед. Осознавая неотложность реформирования армии, Александр II внимательно изучил доклад Милютина и одобрил его основные положения. Об этом свидетельствуют пометки, которые император сделал в тексте прочитанных им положений программы. Вот некоторые из них, приведенные в воспоминаниях военного министра: «Внести в Совет министров. Все изложенное в этой записке совершенно согласно с моими давнишними желаниями и видами» [1, с. 309]; «Предварительно одобряю» [1, с. 311]. Иногда император писал более подробные комментарии, дающие направление будущей работы, например, в общей резолюции по инженерной части отмечено: «Для приведения крепостей в должное устройство представить соображения по годам, что и будет служить руководством при составлении будущих смет» [1, с. 311].

Утвердившаяся к середине XIX в. практика разработки законопроектов включала в себя ряд обязательных, закрепленных в законодательстве требований. Прежде всего инициатива разработки нового законопроекта могла исходить «от министров или по особым высочайшим повелениям» [2, ст. 30]. В любом случае подготовка проекта нововведения к слушанию в Государственном совете могла осуществляться только на основе высочайшего повеления, которым предписывалось создание особой комиссии или присутствия для разработки проекта, определялся состав и полномочия этой структуры, главную роль в которой играли представители ведомства, инициировавшего проект. В процессе подготовительной работы необходимо было подготовить комплект документов, которые направлялись в Государственный совет, и лишь при выработке мнения Государственного совета проект и все его обоснования, изложенные в специальных журналах, представлялись на «высочайшее усмотрение» императору. Закон устанавливал перечень обязательных материалов, которые необходимо было подготовить для представления проекта в Государственный совет: «...1) краткая записка,

излагающая его существо; 2) все сведения к ней необходимые в приложениях; 3) решительное заключение министра; 4) проект постановления, учреждения...; 5) полная выписка из законов по тому предмету, о котором Государственный Совет рассуждать должен, с указанием (отметкой), какие именно статьи закона с утверждением нового постановления должны быть отменены частично или полностью» [2, ст. 90]. Этот порядок был положен в основу процедуры разработки и утверждения нововведений по комплектованию армии, инициированных Милютиным.

В Совете Министров в январе и начале февраля 1862 г. были зачитаны отдельные разделы всеподданнейшего доклада военного министра, в том числе по организации военно-судной части, об иррегулярных войсках, об организации управления и пр. При этом Александр II присутствовал на заседаниях Совета, выслушивал статьи, уже прочитанные им ранее, и даже лично давал пояснения для тех из членов Совета, которые не слишком хорошо разбирались в военном деле.

Чтение и обсуждение доклада Милютина на заседании Совета министров положило начало преобразованиям по направлению, которое в наибольшей степени вызывало тревогу у правительства, а именно комплектование армии рекрутами. Александр II повелел создать особую комиссию для пересмотра рекрутского устава, в состав которой были включены делегаты от министерств (военного, морского, внутренних дел, государственных имуществ, уделов, финансов), а также представитель II отделения Собственной его императорского величества канцелярии. От Сената в комиссию вошел тайный советник К.Г. Репнинский. Постоянным представителем военного министерства в комиссии был Ф.Л. Гейден [3, л. 1]. Председателем комиссии был назначен Н.И. Бахтин, которому военный министр в последствии дал такую характеристику: «... один из самых деловитых членов Государственного совета, человек развитый и с просвещенными взглядами» [1, с. 310]. Милютин принимал активное участие в обсуждении важнейших проектов, неоднократно давал разъяснения или опровержения их отдельных положений.

Особая комиссия для пересмотра рекрутского устава *действовала с 10 февраля 1862 г. по 11 января 1867 г.* В журнале комиссии от 9 марта 1862 г. изложено повеление императора, на основании которого был определен порядок работы по подготовке будущего законопроекта. Комиссии предписывалось «по утверждении главных начал будущего рекрутского устава» приступить к составлению подробного проекта нового узаконения, «который и вынести вышеобъяснительным порядком на обсуждение Государственного Совета» [3, л. 1об.]. Для успешной работы комиссии по изучению разносторонних материалов император повелел: «...предоставить председателю оной состав-

лять, по усмотрению своему, ...особые редакционные комиссии из лиц, специально знакомых с делом» и «предоставить всем министерствам, а также второму отделению С.Е.И.В. Канцелярии передать ныне же в комиссию все имеющиеся в оных проекты и предположения о преобразовании и улучшении существующей ныне системы рекрутского набора» [3, л. 2об.].

На первом заседании комиссии под руководством ее председателя Бахтина *были определены основные направления работы, назначены по каждому направлению ответственные из числа членов комиссии и разработана схема подготовки «предположений» комиссии по каждому из направлений. Из одиннадцати основных проблем, определенных для работы комиссии, были выделены четыре вопроса, «особенно важные и обширные, от которых зависит направление всех прочих». Комиссия решила рассмотреть и разрешить их «в столь можно скором времени, хотя бы на первый раз в самых общих чертах». К этим наиглавнейшим вопросам относились: 1) обозрение главных систем рекрутских наборов в других государствах «с оценкою их преимуществ и недостатков, избрание из них одной или нескольких, наиболее приличествующих России»; 2) «рассмотрение допущенных у нас изъятий от рекрутской повинности по сословиям, местностям и семейным положениям»; 3) «определение порядка найма охотников» и рассмотрение порядка замены отбывания рекрутской повинности денежным взносом; 4) «изыскание способов к обеспечению будущности отставных солдат»* [3, л. 4об.].

Распределение данных вопросов для предварительной подготовки между членами комиссии осуществлялось с учетом личного желания и целесообразности, определяемой опытом и знаниями чиновников. Далее была разработана процедура подготовки законопроекта, которая включала следующие этапы: 1) предварительное изучение «означенного вопроса»; 2) составление подробной записки по каждому направлению; 3) внесение записок, «по мере изготовления их», через председателя в комиссию; 4) ознакомление с содержанием записок всех членов комиссии; 5) «окончательное обсуждение» на общем заседании комиссии [3, л. 5].

Понимая сложность и огромный объем предстоящей работы, члены комиссии выработали модель отчета в форме итоговой записки, в которую «по мере надобности, возможности и удобства» должны войти: а) «изложение настоящего состояния законодательства по обсуживаемому предмету»; б) «более или менее пространное, если это нужно, историческое обозрение его»; в) указания на постановления иностранных законодательств, «таких государств, которые по устройству и положения своему, могут до известной степени служить примером для нас по некоторым вопросам или отделам, где сие может быть полезно»; г) соображения «о недостатках порядка, ныне суще-

ствующего»; д) заключение «о возможных и нужных на будущее время мерах улучшения с присовокуплением всех необходимых при сем статистических и других данных» [3, л. 91–91об.].

Утверждение порядка отчетности и предстоящего обсуждения внесло четкость в работу комиссии. Ее заседания проводились регулярно, но уже в июне 1862 г. комиссия пришла к убеждению, что общий пересмотр рекрутского устава с указанием новых основ отбывания воинской повинности «имеет составить предмет обширного законодательного труда», который не может быть завершен в короткий срок. В течение пяти лет комиссия в основном занималась изучением проблем в армии, разрабатывала особые правила набора рекрутов, которые после обсуждения в Государственном совете и утверждения императором объявлялись в ежегодных манифестах, и, в конце концов, пришла к выводу о необходимости в корне изменить принцип комплектования вооруженных сил.

Главным результатом работы особой комиссии по пересмотру рекрутского устава стало глубокое осознание необходимости принципиально новых подходов к военному строительству, обновлению всей системы подготовки, формирования, вооружения, финансирования вооруженных сил России в условиях нарастающей военно-политической конкуренции и противостояния между ведущими государствами Европы. Кроме того, именно в процессе подготовки проекта изменений рекрутского устава была выработана процедура разработки военных реформ, важнейшей частью которой стала тщательная подготовительная работа, основанная на межведомственной интеграции кадров, информации, экспертных оценках. В журнале заключительного заседания комиссии от 11 января 1867 г. было сформулировано «мнение» комиссии, адресованное на высочайшее усмотрение Александра II, в котором содержалось объективное и то же время самокритичное заключение: «Комиссия не может совершить этот труд собственными средствами... предлагает объединить работу рекрутской комиссии и членов II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии» [3, л. 292об.]. Опыт, накопленный комиссией по пересмотру рекрутского устава, был успешно применен Милютиным при организации разработки устава о всеобщей воинской повинности.

Важнейшей из военных реформ, на наш взгляд, следует признать введение всеобщей воинской повинности. Эта мера затронула интересы всех социальных слоев общества и показала его готовность к дальнейшему продвижению по пути демократизации. Вопрос об изменении существовавшего принципа комплектования армии, поставленный Милютиным в докладе по военному министерству 15 января 1862 г., был первым шагом к введению всеобщей воинской повинности. 17 ноября 1870 г. была создана

комиссия о воинской повинности под председательством Ф.Л. Гейдена, который в то время занимал пост начальника Главного штаба [4, с. 228]. Эта комиссия провела подготовительную работу, а для обсуждения выработанных ею проектов устава о воинской повинности и положения о призыве государственного ополчения 8 января 1873 г. было образовано особое присутствие при Государственном совете. Работу особого присутствия возглавил председатель Государственного совета великий князь Константин Николаевич. В состав присутствия вошли председатели и члены департамента государственной экономики и департамента законов Государственного совета, а также ряд министров, великие князья Александр Александрович, Владимир Александрович, Михаил Николаевич, Николай Николаевич и некоторые другие высшие сановники [5, с. 320–324; 6, л. 148]. Отношение членов присутствия к обсуждаемой реформе было различным. Многие из них считали реформу слишком радикальной и не совсем продуманной. Но открыто выступить против введения всеобщей воинской повинности сановники не посмели. Причину такой позиции пояснил член особого присутствия и член Государственного совета князь Д.А. Оболенский: «Я убежден, что большинство членов Совета не сочувствуют главным основаниям реформы, но об этих основаниях почти не было обсуждения, потому что они решены и утверждены были Государем прежде внесения проекта на обсуждение в Государственный совет» [7, с. 337]. Такое отношение сановников к обсуждаемому проекту, вызвавшему много критики в салонах высшего общества, иллюстрирует записанное А.В. Головинным высказывание К.П. Победоносцева, который на первом заседании Совета по обсуждению устава о воинской повинности на предложение председателя сделать замечания по существу проекта, заявил: «... возможно ли предлагать подобные замечания, когда неоднократно было заявлено, что государь изволил одобрить основные мысли проекта». Ответ Константина Николаевича был прост: «Можно обсуждать о своевременности введения устава» [8, л. 1–1об.].

О жесткой борьбе против нововведений и лично военного министра свидетельствуют события февраля-марта 1873 г., когда по инициативе Милютина были проведены секретные совещания под председательством Александра II. Предполагалось, что высшие сановники империи смогут обсудить и выработать единый подход к дальнейшей модернизации армии. Дмитрий Алексеевич рассчитывал, опираясь на авторитет участников совещаний, добиться увеличения ассигнований на развитие вооруженных сил, без которых невозможно было продвигать перевооружение и комплектование армии. Однако, противники военных реформ во главе с князем А.И. Бятыньским использовали эти совещания для разгрома проведенных преобразований и пытались обвинить военного министра

в снижении качества подготовки войск, неэффективности введенной окружной системы управления, отказе от рекрутских наборов. Лишь угроза Милютина уйти в отставку вынудила Александра II поддержать военного министра и сохранить проведенные преобразования [4, с. 219]. Тем не менее отношение императора к военному министру постепенно менялось. Брат царя, великий князь Константин Николаевич, высоко ценивший Д.А. Милютина, писал в своем дневнике: «Интриги Бятыньского остались не без следа» [9, л. 50].

Преодолев многочисленные возражения противников воинской повинности из привилегированных сословий, особое присутствие о воинской повинности в ноябре 1873 г. передало проект нового устава на рассмотрение Государственного совета, в общем собрании которого проект обсуждался в ходе четырех заседаний: 3 декабря, 11 декабря, 13 декабря, 17 декабря. Д.А. Оболенский после последнего заседания присутствия сделал следующую запись: «Теперь можно считать дело конченным, ибо в Общем собрании дело будет слушаться 3-го декабря только для проформы и засим поступит на высочайшее утверждение» [7, с. 326–327]. Сравнительно короткий период обсуждения проекта в Государственном совете объясняется не только предварительным одобрением его со стороны императора, но и детальной отработкой каждой статьи устава на заседаниях особого присутствия, проведенной на основе экспертных заключений всех заинтересованных ведомств, тщательность которой во многом обеспечивалась принципиальной позицией Милютина.

1 января 1874 г. был издан Высочайший манифест о введении всеобщей воинской повинности. Российская армия стала всеобщей. Это было огромным успехом военного министра и его соратников, прежде всего сотрудников военного министерства. Рескрипт императора Александра II на имя Милютина от 11 января 1874 г. поручал министру приводить закон в исполнение «в том же духе, в каком он составлен». Это свидетельствовало о том, что император предоставил Милютину возможность реализовать программу по модернизации русской армии в полном объеме.

Однако не всегда реформатор находил безусловную поддержку своих идей у самодержца. Записи в Дневнике, который военный министр начал вести именно в решающий период обсуждения устава о воинской повинности, свидетельствуют о его сложном положении в среде высшей бюрократии. 31 января 1873 г. Милютин с огорчением назвал уходящий год, самый плодотворный в деле государственных преобразований, одним из худших в своей жизни: «Ни в один из предшествующих годов не выносил я столько неприятностей, досад и неудач. ... Видя на каждом шагу нерасположение и недоверие со стороны того, чья воля окончательно,

безапелляционно решает все дела, я парализован в своей деятельности» [4, с. 74].

Разработка новых воинских уставов четко обозначила позицию Милютина как противника сословных привилегий, а введение образовательного ценза, влияющего на срок службы, отразила его способность идти на радикальные меры по внедрению в государственную жизнь новых более демократических порядков.

Понимая несовершенство, неповоротливость, субъективизм существующего государственного механизма по разработке и принятию законопроектов, Дмитрий Алексеевич, тем не менее, не ставил вопрос о немедленном введении конституции и высшего представительного органа власти. Он был сторонником постепенной эволюции государственности

Российской империи, а потому неустанно работал над совершенствованием механизма разработки и принятия государственных решений, в том числе и процедуры рассмотрения законопроектов. Кредо министра-реформатора очень точно, на наш взгляд, сформулировал в своих записках С.Д. Шереметьев: «Милютин сознательно и неуклонно шел к ясной своей цели, его лозунг: революция сверху» [10, с. 141].

Краткий анализ разработки и принятия некоторых нововведений в армии в эпоху великих реформ позволяет глубже понять законотворческий процесс и его связь с профессионализмом, компетентностью, личной ответственностью реформаторов, одним из которых был Д.А. Милютин, посвятивший свою жизнь служению России.

Библиографический список

1. Милютин, Д.А. Воспоминания. 1860–1862 / Д.А. Милютин. – М., 1999.
2. ПСЗ-2. – Т. 17, отд. первое. – СПб., 1842. – №15518.
3. Российский государственный исторический архив (РГИА). – Ф. 1192. – Оп. 1. – Д. 1 (Т. 16).
4. Милютин, Д.А. Дневник. 1873–1875 / Д.А. Милютин. – М., 2008.
5. Зайончковский, П.А. Военные реформы 1860–1870 годов в России / П.А. Зайончковский. – М., 1952.
6. РГИА. – Ф. 1246. – Оп. 1 (т. XVI) 1873. – Д. 1, ч. 1.
7. Оболенский, Д.А. Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского / Д.А. Оболенский. – СПб., 2005.
8. Отдел рукописей Национальной государственной библиотеки (ОР НГБ). – Ф. 208. А.В. Головин. – Оп. 1. – Д. 285.
9. Государственный архив Российской Федерации. – Ф. 722. – Оп. 1. – Д. 105.
10. Мемуары графа С.Д. Шереметьева. – М., 2004. – Т. 1.