

**ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ВОЕННОЙ РЕФОРМЫ  
ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА**

© 2014

*А.А. Гогин*, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры предпринимательского  
и трудового права*Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)*

*Аннотация:* В статье анализируются отдельные стороны военной реформы, проведенной в России во второй половине XIX века.

*Ключевые слова:* армия, реформа, война, государство, император, закон, общество, льготы, поражение, результат, министерство, конфликт, критика.

В начале пятидесятих годов XIX века в очередной раз обострились русско-турецкие отношения. Исторически сложившихся причин для конфликтов было достаточно, о чем говорили многочисленные войны прошедших столетий. Одним из поводов, послужившим для открытия боевых действий, явилось то, что Россия добивалась от султанского правительства права защищать своих единоверцев на территории Османской империи и особенно в Палестине.

Когда из Стамбула (Константинополя) последовал категорический отказ, русские войска заняли Молдавию и Валахию. В свою очередь, турецкий султан предъявил правительству Николая I ультиматум с требованием об очищении дунайских княжеств в 15-дневный срок, но, не дождавись его окончания, начал наступление в Закавказье.

Вследствие этого, 20 октября 1853 г. (по старому стилю) император Николай I издал манифест о войне с Турцией, и уже в скором времени в Синопской бухте черноморская эскадра под командованием адмирала П.С. Нахимова полностью уничтожила турецкое военно-морское соединение, обладавшее существенным численным перевесом. Сражение явилось «лебединой песней» отечественного парусного флота, ибо уже фактически наступила эпоха судов с паровыми двигателями, при производстве которых широко применялись сталь, чугун и другие металлы.

Возможное усиление русского влияния на Востоке сильно обеспокоили европейские державы и, прежде всего, Англию, опасавшуюся, что Российская империя, не только завладеет Стамбулом, установив контроль над проливами Босфор и Дарданеллы, но затем своим черноморским флотом вытеснит британское присутствие из Средиземного моря. «Враждебную к России политику Англии поддерживала и Франция, где император Наполеон III, достигший престола путем государственного переворота, искал случая вмешаться в европейские дела и принять участие в какой-либо серьезной войне, чтобы поддержать свою власть блеском и славой победь французского оружия» [1].

Встревоженные победоносным Синопским сражением Англия и Франция ввели объединенный флот в Черное море, явно обнаруживая враждебные намерения против России. В ответ император Николай I отозвал послов из Лондона и Парижа и манифестом от 9 февраля 1854 г. объявил этим странам войну. Позднее к образовавшейся европейской коалиции примкнуло королевство Пьемонт, состоявшее на тот момент из северных итальянских областей и острова Сардиния.

Одновременно, российский самодержец искренне надеялся, если не на прямую поддержку, то хотя бы на дружественный нейтралитет Австрии и Пруссии, но его ждало глубокое разочарование. Австрийские войска стали прямо угрожать ударом во фланг нашей Балканской армии, а прусское правительство отказалось даже дипломатически содействовать своему давнему союзнику.

В последней декаде августа 1854 г. англичане и французы высадили на Крымском полуострове около Евпатории десант первоначальной численностью в 62000 военнослужащих и 207 орудий. Это высококласс-

ная операция была осуществлена благодаря наличию у них современного скоростного, парового флота и почти полной неподготовленности русской стороны. Ни в Севастополе, ни тем более в столице не верили в возможность осуществления такого масштабного маневра многочисленными силами и в крайне сжатый срок.

В Крыму 11 месяцев продолжалась героическая оборона Севастополя, но наиболее крупное сражение сухопутных войск произошло в сентябре 1854 г. на реке Альма, где VI корпус русской армии был разбит, в результате чего из общего количества в 33 тысячи военнослужащих погибли 4 генерала, 193 офицера и 5511 рядовых. Считается, что лишь отсутствие у союзников кавалерийских частей не позволило отступлению превратиться в катастрофу.

Через месяц в жестоком Инкерманском сражении русскую армию постигла очередная серьезная неудача. Действия командования отличались разобщенностью и непоследовательностью, а офицеры даже не имели карт местности, пересеченной глубокими и крутыми оврагами, что крайне затрудняло возможность быстрого передвижения. Поэтому вполне закономерно, что безвозвратные русские потери превысили 10000 человек.

Наиболее точно состояние дел в русской армии характеризует фраза, произнесенная французским маршалом Сент-Арно после сражения на реке Альма: «их тактика отстала на полстолетия». Его слова подтверждает то, что наши колонны, как и десятилетия назад, ходили в атаку сомкнутым строем, в ногу, соблюдая, как на параде, равнение на середину. Ружейный огонь проводился побатальонно и не причинял сколь значительного ущерба противнику. Солдаты умели героически умирать, но не побеждать.

Бессмысленная суровая муштра прошедших десятилетий в корне подорвали энергию и способность российской армии к самостоятельным боевым действиям, где навыки парадного строя оказались совершенно неприемлемыми. Кроме того, вскрылись широко распространенные недостатки: полная дезорганизация системы тылового снабжения войск, явный недостаток инженерных частей, низкое качество медицинского обеспечения больных и раненых.

Весьма отрицательно на боеспособности войск отразилось плачевное состояние путей сообщения, поскольку из центральной части страны на юг не были проложены не только железные, но и шоссейные дороги. Оружие, боеприпасы, снаряжение и продовольствие доставлялись гужевым транспортом. При этом масса лошадей и волов погибала из-за отсутствия кормов и недостатка питьевой воды.

В свою очередь, военнослужащим также приходилось проделывать тысячеверстные пешие марши, что, безусловно, негативно отражалось на их физическом и моральном состоянии, приводило к болезням и значительному числу не боевых, безвозвратных потерь.

В тоже время французские соединения, участвовавшие в Крымской войне, прошли тяжелые африканские походы, покоряли Алжир, Марокко и Тунис, закалились в горах и пустынях. В войсках императора Наполеона III не только генералы, но и все офицеры обладали ши-

рокой инициативой, отличались активным стремлением к поиску выхода из сложной ситуации и принятием неординарных решений.

Через несколько лет 24 июня 1859 г. в битве при деревне Сольферино, на итальянских полях, именно эти французские дивизии, поддержанные союзной армией королевства Пьемонт и Сардинии, наголову разгромили австрийские войска, законсервировавшиеся в рутине муштры и плацпарадов.

Между тем, в Российской империи совершенно не признавалось, что у нее есть пехотные и кавалерийские части, владевшие соответствующим для того времени передовыми и бесценными знаниями ведения боевых действий. Это Кавказская армия, за плечами которой остались пятьдесят лет суровой и кровопролитной войны.

С одной стороны, она хорошо знала горечь потерь и отступлений; с другой, ее знаменовали победы над персидскими и турецкими войсками, а также выигранные бесчисленные жестокие схватки с воинственными горцами в дагестанских горах и чеченских лесах. «Ее не коснулись гатчинские вахтпарадные эспантоны, ее не осквернили шпицрутены военных поселений, ее бессмертный дух не стремились угасить плацпарадной фикцией «линейного учения». Горсть русских офицеров и русских солдат, не стесняемая тлетворным рационализмом доморощенной пруссачины, показала здесь, на что способен русский офицер, что может сделать русский солдат», - подчеркивал историк-эмигрант первой волны А.А. Керсновский [2].

Однако, в петербургских министерских кабинетах, в академии Генерального штаба и военных учебных заведениях этот опыт не учитывался, не подвергался анализу и какому-либо глубокому изучению. Как правило, различные столичные ревизоры, приезжавшие на Кавказ, в своих докладах подвергали критике несоблюдение армейцами формы одежды, плохой строевой шаг, неумение солдатами выдерживать интервал и дистанцию.

В военную науку ничего не внесли любимцы и выдвиженцы императора Николая I: военный министр генерал от кавалерии князь А.И. Чернышов, генерал-фельдмаршал князь М.С. Воронцов, генерал-фельдмаршал князь И.Ф. Паскевич, адмирал князь А.С. Меншиков, генерал от артиллерии князь М.Д. Горчаков. В молодые годы они отличались личной храбростью и мужеством, но с годами заостенели по достижению высоких званий, почестей и должностей. В сущности, самые высшие армейские чины николаевской эпохи стали тормозом на пути военного прогресса.

Крымская война или, как ее называли в Европе, Восточная закончилась для России крайне неудачно. Она вскрыла перед обществом и государством многочисленные проблемы, характеризующие отсталость империи во всех сферах социальной жизни и, прежде всего, показала реальное состояние вооруженных сил и экономики.

Так, архаичные военные заводы, основанные на примитивной технике и ручном труде, при практически полном отсутствии паровых машин в среднем производили в год для сухопутных и военно-морских сил 100-120 орудий при втрое большей надобности и 50-70 тыс. винтовок и пистолетов, хотя их потребность во время войны возросла многократно. Техническую отсталость нашей страны характеризует и тот факт, что весь российский флот на Балтийском и Черном морях состоял из 115 судов, из них только 24 представляли собой пароходы, а объединенный англо-французский флот насчитывал 454 боевых корабля, включая 258 пароходов.

Известный либеральный историк и публицист второй половины XIX века Г.А. Джаншиев отмечал, что «богатая отдельными примерами военной доблести эта кровавая и бесплодная эпопея обнаружила в печальном свете, как бесчисленные недостатки военной организации, так и всей старой системы управления, основанной

на чиновничьей опеке, на полном порабощении общественной самостоятельности, гласности и свободы слова, на самодовольном охранении всего существующего, начиная от народных суеверий и кончая таким краеугольным камнем старого государственного строя, как крепостное право» [3].

Николай I скончался 18 февраля 1855 г. до завершения войны, приказав отправить в Москву, Киев и Варшаву телеграммы следующего содержания: «Император умирает и прощается со всеми». Наследнику престола цесаревичу Александру он сказал: «Сдаю тебе команду, но, к сожалению, не в таком порядке, как желал, оставляя тебе много трудов и забот».

Фактически, уходящий монарх признал печальные итоги своего правления, дипломатическую изоляцию России на международной арене и крах химерических идей Священного союза, приведших нашу страну в политический, экономический и социальный тупик.

Для нового императора Александра II и его окружения первоочередная задача состояла в том, чтобы выйти из неудачного и затянувшегося военного противостояния с наименьшими потерями. В этот период главным начальником Третьего отделения, шефом жандармов и командующим императорской главной квартирой являлся герой Отечественной войны 1812 г., участник zahraniчных походов и других сражений, блестящий дипломат, генерал от кавалерии граф А.Ф. Орлов. Представляя отчет о положении дел в стране и на международной арене за 1855 г., он твердо советовал Александру II заключить мир.

В своем докладе граф подчеркивал, что «война чрезвычайно тягостна для России: рекрутские наборы, ополчение, остановившаяся торговля умножают нужды и бедность, и хотя русские готовы переносить и дальнейшие бедствия, но если бы правительство, сохраняя твердость и свое достоинство, достигло мира на условиях честных, то это было бы общему радостью в империи».

Именно этот государственный деятель в феврале-марте 1856 г. возглавлял российскую делегацию на Парижском конгрессе. Умело используя противоречия между членами англо-франко-турецкой коалиции, А.Ф. Орлов сумел добиться смягчения для России мирных условий. На родине за выполнение столь важной дипломатической миссии его возвели в княжеское достоинство, а французское правительство наградило орденом Почетного легиона.

18 марта 1856 г. в столице Франции был подписан Парижский мирный договор. По нему Россия получила обратно Севастополь, но возвратила Османской империи крепость Карс, взятую на Кавказе. Черное море объявлялось нейтральным, наша страна лишилась права держать на нем военный флот и обязалась не возводить укреплений на побережье. Восточные христиане перешли под покровительство всех европейских держав.

Теперь перед Российской империей, самодержцем и правительством в полном объеме встали грандиозные задачи по решению копившихся десятилетиями проблем и кардинальному изменению общества. Поэтому военную реформу необходимо рассматривать в комплексе с иными мероприятиями подобного рода во всех социально значимых сферах: перестройка судебной системы, земского и городского самоуправления, цензуры, университетского образования, но вершиной преобразований явился Манифест от 19 февраля 1861 г., ставший эпохальным актом исторического значения.

С момента его обнародования миллионы крестьян обрели возможность выйти из крепостного положения, поскольку объявлялись лично свободными гражданами, получившими многие права, предоставленные имперскими законами, в том числе и право собственности. Однако, как справедливо отмечал В.О. Ключевский, «Имп. Александр II совершил великую, но запоздалую реформу России: в величии реформы – великая историческая заслуга императора; в запоздалости реформы –

великое историческое затруднение русского народа» [4].

Несмотря на различные противоречия и проблемы, реформы второй половины XIX века открыли простор для бурного развития капитализма, способствовали выдвиганию на политическую, экономическую, военную и общественную сцену инициативных, одаренных людей, способных без страха и оглядки назад брать на себя ответственность за состояние вверенных им дел.

Позитивным фактом явилось то, что с 1862 г. впервые за всю отечественную историю в газетах стал публиковаться государственный бюджет, содержащий полные сведения о составе и суммах государственных доходов и расходов. Это дало возможность не только отдельным специалистам, но и всем заинтересованным лицам в стране знать реальное состояние дел в сфере финансов, в том числе связанными с содержанием военной инфраструктуры.

В области военной политики соответствующие преобразования не были одномоментным мероприятием, а представляли собой ряд последовательных и целенаправленных действий, длившихся многие годы, поэтому их, весьма условно, можно разделить на два этапа. Первый представлял собой лишь частичные изменения, вносимые в организационную структуру прежней армии николаевской эпохи, объективно уходящей в историю. Второй – создание вооруженных сил современного образца, призванных в перспективе качественно и эффективно решать встающие перед ними задачи по защите интересов Российской империи на различных театрах военных действий.

На первом этапе еще осенью 1855 г., после падения Севастополя, была учреждена «Комиссия для улучшения по воинской части». Ее возглавил генерал граф Ф.В. Ридигер. Цели, поставленные перед комиссией, фактически определялись настоятельными требованиями текущего дня: а) снижение бремени огромных военных расходов, поглощавших больше половины государственного бюджета; б) количественное уменьшение армейских формирований, штабов и тыловых служб; в) вместе с тем, сохранение боевых качеств сокращаемой армии.

Так, на 1 января 1856 г. сухопутные вооруженные силы насчитывали 37 тысяч офицеров и 2266000 нижних чинов. Кроме того, во время Крымской войны армию пополнили 866000 рекрутов и 215000 призванных из запаса бессрочно отпускных, что позволило сформировать 11 резервных пехотных дивизий и два корпуса – Гвардейский резервный и Балтийский.

На основании положений коронационного Манифеста 1856 г. император Александр II отменил рекрутские наборы на три года, а срок действительной военной службы для нижних чинов сократил с 19 лет до 15 лет [5]. Затем в бессрочный отпуск и в отставку из армии были отправлены 490000 военнотружущих и расформированы 4 резервные дивизии. В последующие годы очередные рекрутские наборы не возобновлялись, а солдаты, выслужившие свой срок службы, сразу подлежали увольнению.

Второй период военных реформ и все последующие армейские преобразования неразрывно связаны с именем генерала Д.А. Милютин. Исследователями его личность оценивается неоднозначно, но в качестве руководителя военного ведомства он прошел с императором Александром II почти весь путь его правления. Собственную позицию о необходимых переменах министр изложил императору в ежегодном докладе, представленном 15 января 1862 г. Прежде всего, требовалось реорганизовать слишком дорогостоящий и неэффективный высший армейский аппарат управления, уменьшить его состав и значительно сократить общий срок службы. Последнее позволяло иметь в запасе большое число подготовленных резервистов.

Значительное место в докладе уделялось необходимости создания территориальных органов армейского

управления – военных округов. Среди других наиболее существенных проблем министр назвал вопросы реорганизации системы военного образования, строительства казарм и укрепления государственных границ. Безусловно, самое пристальное внимание уделялось ускоренному перевооружению пехоты нарезным оружием и оснащению артиллерии новыми видами орудий.

По мнению Д.А. Милютин, в комплексе это позволило бы решить две, на первый взгляд, прямо противоположные задачи: сократить военные расходы и увеличить боевую мощь вооруженных сил страны. Действительно, уже к концу 1862 г. армия насчитывала лишь 800 тыс. человек, а материальные и финансовые расходы на ее содержание значительно снизились.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на безусловную поддержку со стороны монарха, деятельность министра постоянно подвергалась и серьезной, и далеко не всегда обоснованной критике. В частности, организация военных округов, существующих и поныне, встретило жесткое противодействие. Конфликт возник между людьми не только давно знавшими друг друга, но в предшествующие годы успешно и плодотворно служившими вместе в рядах Кавказского отдельного корпуса, переименованного затем в Кавказскую армию.

Во второй половине 50-х годов ее возглавлял наместник на Кавказе, фельдмаршал князь А.И. Барятинский, давний личный друг императора, а начальником штаба армии являлся генерал Д.А. Милютин. При наместнике, в качестве офицера «для особых поручений», состоял Р.А. Фадеев, сочетавший в себе качества храброго солдата, серьезного исследователя и публициста.

Именно ему главнокомандующий доверил работу над официальной историей взаимоотношений Российской империи с народами Кавказа. В 1860 г. книга «Шестьдесят лет Кавказской войны» вышла в свет и получила широкую известность в стране и за рубежом. Об этом говорит тот факт, что автора избрали действительным членом Русского географического общества.

Затем Р.А. Фадеев издал в 1868 г. труд «Вооруженные силы России», где подверг критике многие направления проводимых реформ и, особенно, систему военных округов, считая ее крайне рискованной [6]. В дальнейшем он подготовил такое исследование как: «Мнение о восточном вопросе»; опубликовал в периодических изданиях статьи: «Переустройство русских сил», «Сомнения насчет нынешнего военного устройства» [7].

Реформы военного министра казались Р.А. Фадееву механическим, некритичным перенесением западной специфики на отечественную почву. Он активно выступал за всесторонний учет национальных особенностей и широкое использование предыдущего российского опыта. Оппонент Д. А. Милютин отстаивал идеи, что в перспективе наша страна должна готовиться не к оборонительной, а к наступательной войне, где ей будут противостоять превосходящие силы коалиции различных государств. Поэтому основное внимание необходимо уделять подготовке резерва, ополчения и не забывать о морально-нравственных началах в деле воспитания солдат.

Р.А. Фадеев излагал не только свои взгляды, но фактически озвучивал позицию князя А.И. Барятинского, ибо по различным вопросам реформ готовил для него тексты докладных записок. Последние, оспаривая почти каждый поступок военного министра, князь регулярно направлял императору. О.В. Кузнецов считает, что «Барятинского волновали вопросы боевой мощи русской армии, но он имел также и личный интерес. В новых условиях, созданных «Положением 17 апреля 1868 г.», в армии не оставалось должности соответствующей его положению, во всяком случае, как он себе представлял. Данное обстоятельство имело далеко не последнее значение и наложило отпечаток на многолетнее противостояние Барятинского (и его сотрудников, к числу которых принадлежал и Фадеев) и Военного

Министерства. Фельдмаршал считал себя обойденным, если не обманутым, и не кем-нибудь, а человеком, который стал министром, благодаря его протекции» [8].

Кроме того, в высших кругах петербургского общества против Д.А. Милютин активно интриговали шеф жандармов граф П.А. Шувалов, граф И.И. Воронцов-Дашков и другие лица. Однако, несмотря на всестороннее давление, император не изменил своего отношения к министру и его реформам, поскольку лично хорошо знал военное дело и его проблемы.

По оценке ряда исследователей отдельные предложения Р.А. Фадеева заслуживали серьезной поддержки, но мысли о наступательном характере будущей войны на европейском театре военных действий вызывали споры и сомнения. Уже в советское время известный специалист в области военной истории П.А. Зайончковский положительно оценивал создание округов.

По его мнению, позитивный момент нововведения заключался в том, что «военный округ сосредоточивал в своих руках все нити как командного, так и военно-административного управления, представляя собой как бы «своеобразное военное министерство» в миниатюре» [9]. Таким образом, складывалась достаточно стройная система местного военного управления, устранялась излишняя бюрократизация и централизация.

Безусловно, не все из задуманного Д.А. Милютиным выдержало испытание практикой и временем, имелись ошибки и заблуждения. Многие начинания не удалось претворить в жизнь по причине общей экономической отсталости народного хозяйства и неспособности государства поднять до должный уровень собственное оборонное производство. Поэтому империя была вынуждена проводить закупки вооружения за рубежом.

В те годы во всех промышленно развитых странах оружейники трудились над созданием различных вариантов винтовок, револьверов и пистолетов. Шел активный поиск оптимальных видов оружия, по своим техническим и баллистическим характеристикам отвечавшим условиям современного боя: идея многозарядной винтовки витала в воздухе.

Так или иначе, в течение двадцати лет, в России проводилось переоснащение сухопутных войск оружием европейских конструкторов: Минье, Карле, Крнка, а затем американским изделием, имевшим скользящий затвор: «скорострельная малокалиберная винтовка Бердана № 2». Хотя к началу русско-турецкой войны 1877-78 гг. требуемая работа не завершилась, но при Д.А. Милютине русская армия стала качественно иной, по сравнению со своей предшественницей.

Существенным образом коренные преобразования коснулись военно-учебных заведений. В частности, изменились программы подготовки высшего офицерского звена в уже существовавших академии Генерального штаба, в Артиллерийской, Инженерной и Медико-хирургической академиях. Учитывая объективные запросы армии, в 1867 г. была образована Военно-юридическая академия. Поскольку потребность в хорошо подготовленных офицерских кадрах постоянно возрастала, кроме военных училищ, возникла сеть юнкерских училищ. К началу русско-турецкой войны 1877-78 гг. в стране насчитывалось 11 пехотных, 2 кавалерийских и 4 казачьих юнкерских училищ, выпустивших к этому времени 11536 человек.

Другим важным направлением в своей деятельности Д.А. Милютин и его единомышленники считали кардинальное изменение законодательной базы, связанной со всеми направлениями военной реформы, что также находило реальную поддержку со стороны Александра II.

29 марта 1867 г. именным высочайшим указом Правительствующему сенату Военно-кодификационная комиссия, созданная еще прежним императором, переименовывалась в Главный военно-кодификационный комитет как высший центральный орган Военного министерства, «главное назначение которого – содейство-

вать Военному совету в усовершенствовании военного законодательства» [10].

Благодаря плодотворной работе данной организации, своевременно вышли в свет необходимые нормативно-правовые акты: «Строевой устав» (1860 г.), «Положение о военно-окружных управлениях» (1864 г.), «Сборник штатов» (1864 г.), «Положение о полевом управлении войск в военное время (1868 г.), «Свод штатов» (1870 г.)» и др.

Отдельное место среди направлений военной реформы являлись преобразования в военно-судебной сфере. В течение короткого времени были разработаны и вступили в действие: «Военно-судебный устав» (1867 г.), «Устав воинский о наказаниях (1868 г.), «Дисциплинарный устав (1869 г.). На основании положений Военно-судебного устава закреплялись три вида военно-судебных инстанций: полковые суды, военно-окружные суды и главный военный суд.

Полковые суды образовывались в каждом соответствующем подразделении и состояли из трех человек: председателя в чине штаб-офицера и двух членов – обер-офицеров. По представлению командира полка они рассматривали дела о проступках нижних чинов, по своей общественной вредности аналогичных тем, что в гражданской жизни подлежали юрисдикции мировых судов.

Военно-окружные суды создавались при военных округах и предусматривали составительность процесса судопроизводства. К их компетенции относились все дела о противоправных деяниях, совершенных генералами, офицерами и гражданскими чиновниками военного ведомства.

Главный военный суд состоял при министерстве и выполнял роль высшей кассационной инстанции. Его председатель и члены назначались лично императором из числа авторитетных и заслуженных генералов. Кроме того, суд был наделен полномочиями по обсуждению различных законодательных проектов и внесению необходимых корректировок и дополнений в военные нормативно-правовые акты.

По сравнению с ранее действовавшими требованиями содержание Устава воинского о наказаниях отличалось более совершенной законодательной техникой и четким изложением правовых норм. Закон закреплял два вида наказаний: уголовные и исправительные.

К числу первых относились: заключение в крепости, ссылка на каторжные работы, поселение с лишением всех прав состояния, смертная казнь. Сурово каралось неповиновение, за что в мирное время полагалось тюремное заключение на срок от 4 до 12 лет, а в военное – расстрел. Тяжкими противоправными деяниями признавались нарушения обязанностей при несении караульной службы, нарушения обязанностей в военное время, дезертирство, должностные преступления.

Наказаниям второго вида подвергались военнослужащие, совершившие менее тяжкие деяния. В отношении офицеров могли применяться такие меры как: временное заключение в тюрьме или крепости с последующим увольнением из армии, содержание на гауптвахте, денежные взыскания, ссылка в Сибирь с увольнением и лишением прав.

Для нижних чинов (рядовой и унтер-офицерский состав) предусматривались следующие меры ответственности: направление в военно-исправительные роты на определенный срок, заключение в военную тюрьму, денежные взыскания, лишение нашивок за беспорочную службу с переводом в разряд штрафников. Однако наиболее значимым, поистине фундаментальным шагом вперед явилось введение в действие с 1 января 1874 г. Устава о воинской повинности [11]. Он формулировал положение, что главным способом комплектования рядового и унтер-офицерского состава являлся призыв по жребию на военную службу молодых людей, достигших двадцатилетнего возраста. Кроме того, разрешалось добровольное поступление на военную службу в качестве

вольноопределяющихся и охотников.

Согласно ст. 17 гл. II «О сроках службы в постоянных войсках и о запасе», общий срок службы в сухопутных войсках определялся в 15 лет, из них 6 лет состояла действительная служба и 9 лет пребывания в запасе. В свою очередь, общий срок службы на флоте определялся в 10 лет, из коих 7 лет - действительной службы и три года - в запасе.

Исключение из правила допускалось только для лиц, направляемых в воинские части, расположенные в Туркестанском военном округе, а также в Семипалатинской, Забайкальской, Якутской, Амурской и Приморских областях. Для них вводился общий 10-летний срок службы, из коих 7 лет приходилось на действительную службу и 3 года в запасе. Это объяснялось значительными трудностями, связанными с доставкой призывников в отдаленные края империи, где отсутствовали какие-либо удовлетворительные пути сообщения.

Российское общество и армейская среда восприняли долгожданный закон спорно и критически. С одной стороны, не вызвала сомнения необходимость сокращения срока несения военной службы. С другой стороны, формально Устав обязывал служить в армии представителей всех классов, социальных слоев и национальностей, ибо в ст. 1 гл. I подчеркивалось: «Защита престола и отечества есть священная обязанность каждого русского подданного. Мужское сословие без различия состояний подлежит воинской повинности».

Однако в реальности закон не обеспечивал введения фактической всеобщей воинской повинности, поскольку его нормы предоставляли очень широкие льготы, связанные с семейным или имущественным положением призывника, а также его образованием. Посредством использования льгот огромное количество подданных империи вообще не подлежали призыву в мирное время, или служили заведомо недостаточный срок, чтобы считаться качественно подготовленным резервистом.

Так, на основании ст. 45 Устава закреплялись три разряда льгот по семейному положению. К первому разряду относились единственно способные к труду сын, брат, внук. Условия второго разряда касались единственно способного к труду сына, при отце, также способном к труду, и братьях моложе 18 лет. Третий разряд составляли лица, у которых старший брат находился по призыву на действительной военной службе или погиб (скончался) при ее исполнении.

В свою очередь, обширную систему льгот по образованию нельзя было сравнить ни с какой-либо европейской страной. Например, по правилам ст. 63 Устава призыву на действительную службу в мирное время не подлежали и сразу зачислялись в запас на 15 лет работники здравоохранения со степенью доктора медицины, магистра ветеринарных наук или фармации, преподаватели государственных средних и высших учебных заведений и лица некоторых других профессий, требующих наличия специального образования.

Для представителей учащейся молодежи соответствующие льготы заключались в получении отсрочки от призыва лицам, обучавшимся в средних и высших учебных заведениях до достижения возраста – от 22 до 28 лет. Затем, в зависимости от уровня полученного образования и профессии для призывников сокращались сроки службы; они вправе были поступать на службу, в том числе вольноопределяющимися.

«Исследователя этого Устава не может не поразить огромный размер льгот по образованию. Введя эти льготы, Д.А. Милютин преследовал благую цель содействовать народному образованию. Однако при этой системе наиболее ценный в интеллектуальном отношении элемент хуже всего был использован (вольноопределяющиеся первого разряда служили всего 6 месяцев – ясно, что из них могли получить лишь посредственные прапорщичьи запаса)», - подчеркивал А.А. Керсновский [12].

Как принципиальный критик военного министра, исследователь отмечал, что в Германии (а затем и во Франции) никто не имел права занимать казенной должности, и даже выборной, не имея чина или звания офицера или унтер-офицера запаса. Через ряды армии там пропускалось все наиболее ценное, что было в стране, и связь общества с армией была действительной и действенной.

По мнению оппонентов, наиболее серьезным недостатком Устава являлось то, что на службу в российскую армию не призывалось население Средней Азии и Туркестанского края, Приморской и Амурской областей, ряда округов Архангельской, Томской, Тобольской и Якутской губерний. Кроме того, положения закона не распространялись на коренное население Северного Кавказа и Закавказья.

В свою очередь, отдельный порядок исполнения воинской повинности предусматривался для коренного населения Великого княжества Финляндского, обладавшего в пределах Российской империи особым статусом. В течение двух десятилетий сохранялись льготы менонитам, переселившимся на территорию России и принявшим русское подданство в 50-60-х гг. девятнадцатого века.

У многих аналитиков не вызывал сомнения тот факт, что совместное прохождение военной службы, так или иначе, выступало бы в качестве действенного средства по сближению и взаимопониманию представителей различных наций и народностей, населявших страну; ознакомлению с обычаями и нравами, элементами истории и культуры. К сожалению, эти справедливые и обоснованные доводы не были приняты во внимание разработчиками Устава.

Выводы:

- при Д.А. Милютине благополучно завершилась более чем полувековая военная деятельность на Кавказе. За сравнительно короткий срок и без серьезных потерь была присоединена Средняя Азия и подавлено польское восстание. Успехом увенчалась не потребовавшая всеобщей мобилизации русско-турецкая война 1877-78 гг. за освобождение Болгарии;

- отличительный аспект, характеризующий все направления военной реформы, состоял в том, что она осуществлялась гласно, доводилась до широкой общественности, обсуждалась в печати и корректировалась в процессе проведения;

- основным законодательным актом военной реформы явился Устав о воинской повинности от 1 января 1874 г.;

- создание сети военных и юнкерских училищ, куда могли поступать юноши вне зависимости от сословия и происхождения, в известной степени служило позитивному изменению социального состава офицерского корпуса;

- вне зависимости от наличия действительно серьезных недостатков в ходе проведения реформы Российская империя получила мобильную и в достаточной мере боеспособную массовую армию;

- Д.А. Милютин стал последним военнотружущим дореволюционной армии, которому в 1898 г. императором Николаем II было присвоено звание генерал-фельдмаршала.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Трехсотлетие дома Романовых. 1613-1913 : репринтное воспроизведение юбилейного издания 1913 года. М. : Современник, 1990. С. 276.
2. Керсновский А. А. История русской армии : в 4 т. Т. 2. М. : Голос, 1993. С. 115.
3. Джаншиев Г. А. Эпоха великих реформ. Т. 1. М. : Территория будущего, 2008. С. 98.
4. Ключевский В. О. Исторические портреты. Деятели исторической мысли. М. : Правда, 1990. С. 554.
5. О всемилостивейшем даровании народу милостью

и облегчений по случаю Коронации Его императорского Величества: Манифест. Августа 26 // ПСЗРИ. Собрание второе. Т. XXXI. Отделение первое. 1856. СПб., 1857. С. 785-798.

6. Фадеев Р. Вооруженные силы России. М., 1868. С. 244.

7. Биржевые ведомости. 1871. № 1, 2, 5, 9, 12, 14.

8. Кузнецов О. В. Р.А. Фадеев: генерал и публицист.

Волгоград, 1998. С. 37.

9. Зайончковский П. А. Военные реформы 1860-1870 годов в России. М., Изд-во Моск. ун-та, 1952. С. 95, 118-119.

10. ПСЗ РИ. Собрание второе. Т. XLII. № 44412.

11. ПСЗ РИ. Собрание второе. Т. 49. Огд. 1. № 52983.

12. Керсновский А. А. История русской армии. М., 1993. С. 186.

## ISTORKO-LEGAL ASPECTS OF MILITARY REFORM THE SECOND HALF OF XIX CENTURY

© 2014

*A.A. Goghin*, LL.D., Associate Professor, Professor of Department of Pre-neurial and labor law  
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

*Annotation:* The article analyzes the individual aspects of military reform, we carried out in Russia in the second half of the nineteenth century.

*Keywords:* army reform, the war, the state, the emperor, the law society, the benefits, the defeat, the result, the Ministry of conflict, criticism.

УДК 340.15(470)

## ПРАВOTВОРЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

© 2014

*Н.В. Исаков*, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры  
«Теории и истории государства и права»

*А.П. Мазуренко*, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой  
«Теории и истории государства и права»

Филиал Северо-Кавказского федерального университета в г. Пятигорске (Россия)

*Аннотация:* В статье поднимается проблема правотворческой политики органов исполнительной власти. Обосновывается необходимость исследования правотворческой компетенции названных органов и вырабатываемой ими политики в сфере подзаконного нормотворчества. Делается вывод о зависимости правотворческой политики органов исполнительной власти от соответствующей политики Президента РФ и законотворческой политики парламента России.

*Ключевые слова:* правотворческая политика, правотворческая компетенция, министерства, ведомства, правительство, подзаконное правотворчество.

*Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими задачами.* Политика в области правотворчества самым непосредственным образом связана с деятельностью государства, с механизмом функционирования системы его органов. При этом правотворчество государства охватывает работу не только представительных, но, в значительной степени, исполнительных органов власти. Сегодня можно даже говорить о том, что по сравнению с другими видами, правотворчество органов исполнительной власти играет ведущую роль. Это объясняется и объемом нормативных правовых актов, издаваемых данными органами, и их гораздо более широкими возможностями участия в правотворческом процессе, и наличием высококвалифицированных разработчиков законопроектов, другими ресурсами, позволяющими активно вмешиваться в вопросы нормативного регулирования общественных отношений.

*Анализ последних исследований и публикаций, в которых рассматривались аспекты этой проблемы и на которых основываются авторы; выделение неразрешенных ранее частей общей проблемы.* Степень разработанности предлагаемой темы необходимо оценивать с позиций комплексного подхода к исследованию проблем правотворческой политики. В первую очередь, это общетеоретическая проблема науки теории государства и права, но ее всесторонний анализ невозможен без обращения к работам специалистов в области конституционного права, политологии, трудам социологов, философов и представителей других отраслей научного знания.

Несмотря на то, что определенная правотворческая политика существовала в Российском государстве всегда, как самостоятельное политико-правовое явление она стала осознаваться только в начале XXI века. Именно

в это время появляются первые научные публикации, начинают защищаться диссертации, предмет которых составляет не правотворчество в целом, его проблемы и перспективы, а именно определенная политика в названной сфере.

Наиболее весомый вклад в разработку проблем правотворческой политики внесли такие известные ученые-правоведы как С.В. Поленина и А.В. Малько, в трудах которых она предстает в качестве важнейшей разновидности единой правовой политики государства, стратегии и тактики в сфере правотворческой деятельности, определяющей вектор ее модернизации на ближайшую и обозримую перспективу.

Следует также обратить внимание на тот факт, что идеи, изложенные в работах названных выше авторов дали мощный творческий импульс и для других исследователей. С каждым годом круг таких ученых становится все шире, а их интерес к вопросам правотворческой политики все глубже. Об этом свидетельствуют многочисленные публикации, регулярно появляющиеся как в отечественных научных изданиях, так и за рубежом [1], чего не скажешь о проблеме правотворческой политики органов исполнительной власти, не нашедшей пока должного отражения в диссертационных и монографических исследованиях.

*Формирование целей статьи (постановка задания).*

Целью настоящей статьи является постановка в самых общих чертах теоретических и прикладных проблем правотворческой политики органов исполнительной власти как особой разновидности российской правотворческой политики.

*Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.*

Правотворческая политика – уникальное политико-правовое явление социальной действительности.