

УДК 351.746.1(047)(091)“189/191”

А.В.Седунов

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ В XIX ВЕКЕ:
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ПРАВОВОЕ ОФОРМЛЕНИЕ**

The paper presents the analysis of the XIX century problems of the ideological and legal ground for political investigations in Russia. Special attention paid to the well-known triad first mentioned by S.S.Uvarov. The concept of the Russian Empire state security, based on objective political and socio-economic factors, has predetermined political police versatile control of authorities and government body, as well as the population of the country.

В истории Российского государства на протяжении нескольких веков подход к обеспечению безопасности страны был обусловлен многочисленными внутри- и внешнеполитическими факторами.

Уже в древнерусских правовых документах и административно-управленческой деятельности различных органов власти идея государственной безопасности предстает как комплекс мер, направленных на защиту от внешних и внутренних врагов. В XI — XVII вв. приходилось думать о безопасности территории проживания, княжеской власти, собственности, православной церкви и институтов управления. Важнейшими дестабилизирующими факторами выступали внешние враги (кочевники, западные католические орден-государства, сопредельные страны, претендующие на пограничные территории) и внутренние «изменники и предатели», замыслившие или осуществлявшие «лихое дело» — люди, нарушавшие крестоцеловальные обязательства о службе и верности, вероотступники, раскольники и «неисполнители» царской воли [1].

Однако не только политические мотивы сыграли важную роль в институализации принципов и понятий, связанных с государственной безопасностью, но и экономически обусловленные объективные факторы. Государство обращало особое внимание на контроль за экономической деятельностью населения и обеспечение регулярного поступления податей, несения службы. Это было связано с одной из главных особенностей территории исторического ядра Российского государства с точки зрения аграрного развития — крайне ограниченным сроком для полевых работ. Это сказывалось на всем укладе жизни русского крестьянина, охарактеризовать который, по мнению Л.В.Милова, можно как «мобилизационно-кризисный режим выживаемости общества с минимальным объемом совокупного прибавочного продукта» [2]. Весь быт земледельца был пронизан стремлением к максимальной экономии ресурсов и времени. Крайняя слабость индивидуального крестьянского хозяйства в условиях Восточно-Европейской равнины была компенсирована громадной ролью общины на протяжении почти всей тысячелетней истории русской государственности.

Крестьянское хозяйство как производительная ячейка не смогло порвать с общиной, оказывавшей этому хозяйству важную производственную помощь в критические моменты его жизнедеятельности. Необходимость существования общины, обусловленная ее производственно-социальными функциями, в конечном счете вызвала к жизни наиболее грубые и жестокие политические механизмы изъятия прибавочного продукта в максимально возможном объеме. Отсюда исторически обусловлено и появление крепостничества как наиболее реальной для этого региона Европы формы функционирования феодальной собственности на землю. Режим крепостничества сумел нейтрализовать общину как основу крестьянского сопротивления. В свою очередь режим крепостничества в России стал возможен лишь при развитии наиболее деспотичной из форм государственной власти — самодержавия, имеющего глубокие исторические корни. Потребность в деспотической власти была обусловлена политически и экономически.

Русское государство в силу ограниченности и рискованности аграрного производства и постоянных военных угроз ориентировалось на создание так называемых «всеобщих условий производства». Это и строительство пограничных крепостей-городов, грандиозных оборонительных сооружений в виде засечных полос, строительство и организация крупных металлургических производств, возведения заводов, фабрик, верфей, портовых сооружений. В условиях отсталой по сравнению с западноевропейскими странами экономики только чрезвычайная государственная эксплуатация населения могла обеспечить необходимыми средствами государя и его военно-политические устремления. Без принудительного и подконтрольного труда сотен тысяч государственных и помещичьих крестьян, без постоянных «депортаций» в те или иные районы обширной страны «избыточного населения» (крестьян, мастеров-металлургов, оружейников, каменщиков, купцов и т.п.), без всеобъемлющего контроля за населением со стороны государства, без безусловного выполнения царских указов существование и безопасность государства ставились под сомнение. Подобного рода политика многих государей мыслилась как единственно возможная и требовавшая своей защиты

от внутренних и внешних угроз. Поэтому любое неприятие мероприятий царя, его оскорбление, несанкционированный «отъезд от двора» воспринимались как угроза безопасности государя и государства. Задачи по осуществлению контроля за безопасностью были возложены на органы политического сыска — от опричнины и «особых обыщиков» до Приказа тайных дел, которые использовали самые разнообразные репрессивные методы, далекие от современного гуманистического мировосприятия, но вполне оправданные в средневековой Европе и России.

К XVIII в. в России сложилось определенное концептуальное понимание проблем государственной безопасности. В эпоху Петра I и его приемников государство, основанное на неограниченной монархической власти милитаристского характера и принуждающее подданных служить, рассматривалось как высшая ценность. Охрана и защита государственной тайны, контроль за правильностью поведения подданных и выполнения ими всех фискальных и служебных обязательств, контроль за публицистикой и научно-издательской деятельностью [3], надсмотр за иностранцами, которые в большом количестве въезжали в страну после событий Великой Французской революции и своим поведением и образом мыслей представляли реальную угрозу отечественным патриархальным устоям, борьба с распространителями ложных слухов, раскольниками как представителями инаковерия, отвергающими ценности официальной церкви (а значит и государства тоже) — эти направления были определяющими с точки зрения обеспечения государственной безопасности. Все они нашли свое законодательное выражение. В 1702 — 1715 гг., в условиях неудачно начавшейся войны и внутренних измен, Петр I подтвердил нормы Соборного Уложения 1649 г. об обязательном наказании за «измену и бунт», а также ввел новый перечень преступлений в дополнение к известным с XVII в. «слову и делу государевым»: казнокрадство, лихоимство, дезертирство, шпионаж, сговор с врагом, «подозрительные сходбища» и измена [4]. В царствование Екатерины II эти нормы были лишь дополнены и уточнены [5], но остались фактически неизменными и в более позднее время.

На формирование концептуальных основ государственной безопасности большое влияние оказывали чрезвычайные и кризисные события, которые ставили самодержавие в ситуацию вынужденного поиска возможных инструментов для оптимального преодоления кризиса и дальнейшего развития государства в условиях сохранения самодержавной и неограниченной формы правления.

Восстание Е.И.Пугачева, показавшее полную несостоятельность администрации на местах, послужило стимулом для изменения системы губернского управления и привело к появлению жесткой централизованной власти губернаторов (начальников губерний). Структурированные реформой 1775 г. местные административно-судебные учреждения должны были осуществлять разнообразный полицейский контроль за населением и несли ответственность за состояние безопасности, спокойствия и благочиния внутри губерний. Восстание Семеновского полка в 1820 г. привело к повышению контроля за армейскими частями со стороны правительства [6]. «Печальное происшествие» 14 декабря 1825 г. показало, что даже среди наиболее близких к престолу людей «бродит революционная зараза», угрожающая основам существования самодержавия в России, и это повлекло за собой серьезные преобразования в полицейских структурах и оформление государственной идеологии. Польское восстание 1830 — 1831 гг., волнения военных поселян и Французская революция 1830 г. лишь укрепили царя и правительство в правильности выбранного курса и необходимости усиления забот о безопасности государства. Реакция Николая I на революционные события 1848 — 1849 гг. на Западе приняла крайние формы. Он готов был к открытой интервенции в 1848 г., а в 1849 г. царские войска приняли участие в подавлении революции в Венгрии. Резкий поворот в сторону реакции означал усиление репрессивных начал по отношению к любым проявлениям инакомыслия, которые еще несколькими годами ранее рассматривались как «вполне мирные» [7]. Использование полицейской провокации, как это было в случае с кружком М.В.Буташевича-Петрашевского, на долгие годы определило тактику действий полиции и специальных служб.

В ходе подавления восстания 1863 г., вспыхнувшего в Польше и распространившегося на западные губернии, были выработаны новые правовые инструменты и способы борьбы с неблагонадежными, мятежниками и «бродячими шайками». Успокоение по «системе М.Н.Муравьева» [8] предполагало аресты подозрительных, ускоренное судопроизводство, «чистки» и фильтрации среди польских и литовских управленцев с целью выявления их политической благонадежности, регистрация местных жителей и всех прибывавших в эти местности в специальные книги, которые контролировались жандармско-полицейскими властями, выселения неблагонадежных элементов [9]. Большинство из этих методов впоследствии были законодательно утверждены и использовались в конце XIX — начале XX вв. для борьбы с революционными элементами.

Однако важнейшие изменения в идеологическом обосновании и правовом оформлении концепции государственной безопасности Российской империи происходят именно в первой половине XIX в. после восстания декабристов.

Самодержавие после 14 декабря 1825 г. находилось на «положении осажденной крепости», которая подвергалась штурму как извне, так и изнутри [10]. В ответ на восстание декабристов, которое, по мнению ряда идеологов самодержавия, стало итогом распространения в России западных учений о власти и обществе, а также после Французской революции и польского восстания 1830 — 1831 гг., вызвавших в русском обществе «испуг и оживление» [11], появляется «теория официальной народности» [12]. Она должна была противопоставить европейским идеям самобытную национальную идеологическую конструкцию. С.С.Уваров и его коллеги достаточно удачно сформулировали триаду «православие, самодержавие, народность», все элементы которой были неразрывно взаимосвязаны друг с другом. С.С.Уваров сумел развить и обобщить разрозненные мнения о православной вере и самодержавной власти, придать им завершенность, облечь в весьма понятную и простую формулу, выразившую суть правительственного курса и, соответственно, принципов государственной безопасности. «Формула русской культуры» и национальной безопасности [13] позволила противопоставить западным «опасным для государства нашего» идеям российские исторические традиции, которые неразрывно связывались с самобытностью имперской политики, экономики и системы государственного управления.

При этом компоненты триады «православие — самодержавие — народность» объяснялись С.С.Уваровым лишь в самых общих чертах. Так, например, «самодержавие» представлялась министру «главным условием политического существования России», сочетающим в себе силу, человеколюбие и просвещение. У него нет четких юридических оснований власти царя, ее пределов, полномочий. Говоря о «православии», он лишь констатирует, что это «вера предков», «залог счастья общественного и семейственного» [14], не задаваясь целью изложить каноны православной церкви. Впрочем, С.С.Уваров и не ставил перед собой задачи внимательного и полного определения каждого компонента, ему необходимо было лишь обозначить «три Палладиума» «без коих Россия не может благоденствовать». Вслед за Уваровым историки и публицисты продолжили его дело, «живописуя картины величия, славы и монолитного единства страны под властью православных самодержцев» [15]. На последователей ложилась задача полного и всеобъемлющего объяснения трех спасительных начал русской государственности.

Представляется, что именно изначальная нечеткость формулировок предопределила устойчивость этой идеологической модели. В истории России теория и практика «православия» и «самодержавия» менялись достаточно часто в зависимости от экономической и политической конъюнктуры, от конкретных носителей власти. Поэтому при необходимости каждая из составляющих модели (за исключением «народности») могла быть наполнена иным, иногда совсем не схожим с предшествующим, содержанием, «подогнана» под определенного человека, время, ситуацию. «Просвещенное правление» Екатерины II отличалось от деспотизма Павла I, но при всей разнице в практической политике и трактовке самодержавия «спасительное начало» оставалось неизменным. То же мы наблюдаем, сравнивая «длинное и безотрадное» царствование Николая I и динамичное время ре-

форм Александра II. Имея в наличии такую универсальную формулу, как уваровская триада, власть приобретала достаточно большое поле для любых маневров, она могла, не вступая в конфликт с формулировками прошлых лет, насыщать «самодержавие» и «православие» необходимым в данный момент содержанием, дополняя и видоизменяя его, даже в условиях одного царствования, как это было после вынужденного введения Государственной Думы в годы первой российской революции. Теория С.С.Уварова — «формула национальной безопасности», включавшая в себя основные исторически сложившиеся ценностные постулаты, стала единственной устойчивой, идеологически и политически оформленной концепцией государственной безопасности Российской империи. Она предоставляла твердую основу для деятельности органов политического сыска [16], позволяла им точно определять степень опасности различных общественных и политических кружков и организаций.

В правовом отношении концепция С.С.Уварова была оформлена в несколько ином виде. В 1832 г. при составлении «Свода законов» было впервые дано полное юридическое определение государственного устройства Российской империи в двух статьях Основных законов. 1-я статья определяет характер власти императора как «верховой, самодержавной и неограниченной». Отсюда следовало, что в руках императора сосредоточивалась высшая, без ответственности перед кем бы то ни было и неограниченная власть в государстве. 47-я статья указывает, что осуществление самодержавной власти императора подчиняется принципу законности: «Империя Российская управляется на твердых основаниях положительных законов, учреждений и уставов, от самодержавной власти исходящих» [17]. Таким образом, закон *de jure* провозглашал правомерный характер русской государственности, но *de facto* в стране продолжала существовать никем не ограниченная монархия. 1-я и 47-я статьи без изменений входили в последующие издания Основных законов вплоть до начала XX в.

В 1825 — 1830 гг. в ответ на растущие угрозы и для полномасштабного контроля за населением властям потребовалось и организационное оформление структуры, обеспечивающей государственную безопасность. Особенную роль суждено было сыграть учреждению, получившему название III отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии и призванному возглавить политическую полицию в России. Идея создания такого учреждения содержалась в проекте, который под заглавием «Об устройстве высшей полиции» представил Николаю I А.Х.Бенкендорф еще в январе 1826 г. [18]. Среди прочих предложений по организации нового органа предусматривалось и создание специальной секретной агентуры, насаждение системы доносительства и других мер вроде рекомендации почтмейстерам заниматься перлюстрацией писем. Ведению III отделения подлежали многочисленные вопросы внутреннего положения страны и «контроль за состоянием умов». Всем губернаторам предписывалось сноситься с III отделением по делам, входящим в его компетенцию.

Надо отметить, что приказы и предписания по корпусу жандармов не определили точный круг обязанностей жандармских штаб-офицеров в губерниях и их взаимоотношения с местным начальством. Штаб-офицеры корпуса жандармов, которым формально отводилась роль пассивных «негласных наблюдателей», на деле активно вмешивались во все вопросы надзора и управления на местах и нередко противопоставляли себя губернаторам [19].

В царствование Александра II деятельность органов политического розыска и контроля осложнилась новыми непривычными законами: ослаблением цензуры печатных изданий, судебной реформой 1864 г. с ее гласностью и состязательностью судебного процесса. Поэтому в официально публикуемых документах указывалось, что чины корпуса жандармов должны уважать законы, не могут расследовать дела, которыми уже занимаются судебные следователи. Одновременно граф П.А.Шувалов требовал от своих подчиненных руководствоваться секретными инструкциями, которые по-прежнему ориентировали жандармов «наблюдать за нравственным направлением духовенства... обращать особое внимание на дух школ», «доводить до сведения начальства о всяком покушении взволновать умы изуверскими проповедями с помощью речей», следить за офицерами, если они будут «давать под-

чинным литературные вечера или участвовать в оных» [20]. Политические дела предлагалось по возможности расследовать собственными силами.

Однако несмотря на идеологическое, организационное и правовое оформление концепции государственной безопасности императорской России в XIX в., точное определение вызовов и угроз государственному и общественному спокойствию в деятельности органов политического сыска имелись многочисленные недостатки. Ни реорганизация корпуса жандармов, ни активизация деятельности III отделения и административно-полицейского надзора на местах не смогли предотвратить дальнейшего развития антиправительственных выступлений различных слоев русского общества. Использование только агентурно-оперативных, информационных и репрессивных методов в деятельности государства и жандармско-полицейских органов уже было явно недостаточно. Для разрешения важнейших социально-экономических вопросов было необходимо обращать первостепенное внимание на комплексные внутривластные шаги по стабилизации и реформированию страны.

Террористическая и революционная деятельность народников, широкое общественное недовольство правительственной политикой нагнетало напряженность в стране и вызывало серьезную обеспокоенность в правительстве. Все это, в конце концов, и привело страну к внутреннему кризису 1878 — 1881 гг. События этого периода показали неспособность III отделения найти эффективные меры и способы борьбы с революционным движением и вынудили царское правительство пойти на создание особых межведомственных органов с чрезвычайными полномочиями и впоследствии передать функции III отделения Департаменту полиции Министерства внутренних дел, в деятельности которого были отчасти учтены и недостатки прежних времен.

1. К «неисполнителям» мог быть отнесен любой человек, отказывающийся «оборонять, работать или кормить государство». См.: Ключевский В.О. Соч.: в 9 т. М., 1957. Т.2. С.47.
2. Милов Л.В. Великоорусский пахарь и особенности российского исторического процесса. М., 1998. С.53.
3. Стоит обратить внимание на писательскую и издательскую судьбу Г.Ф.Миллера, А.Н.Радищева и Н.И.Новикова. См. напр.: Каменский А.Б. Ломоносов и Миллер: Два взгляда на историю // Ломоносов: Сб. статей и материалов. СПб., 1991. Вып. IX. С.39-43.
4. Законодательство Петра I. М., 1997. С.751-791. Весьма подробный анализ законодательства XVIII в. о государственных преступлениях см.: Е.В.Анисимов. Дыба и кнут. Политический сыск и русское общество в XVIII веке. М., 1999. С.13-95.
5. Каменский А.Б. Под сению Екатерины. Вторая половина XVIII в. СПб., 1992. С.386.
6. Лапин В.В. Семеновская история. 16-18 октября 1820 года. Л., 1991. С.340.
7. Власть и реформы. СПб., 1996. С.280.
8. Комзолова А.А. Политика самодержавия в Северо-Западном крае в эпоху Великих реформ. М., 2005. С.45.
9. ПСЗ. Собр. 2-е. Т.38. №39161.
10. Соловьев Ю.Б. Самодержавие в осаде: всесословная универсальная идеология как ответ на вызов эпохи (1825 — 1855 гг.) // Сословия и государственная власть в России: XV — середина XIX вв. М., 1994. Ч.2. С.113-126.
11. Печерин В.С. Замогильные записки. М., 1989. С.166.
12. Впервые термин «теория официальной народности» был введен публицистом А.Н.Пыпиным в 1880-х гг.
13. Так определил теорию С.С.Уварова отечественный философ А.В.Гулыга. См.: Гулыга А.В. Русская идея и ее творцы. М., 1995. С.43.
14. Отдел письменных источников ГИМ. Ф.17. Оп.1. Д.38. Л.12-18.
15. Соловьев Ю.Б. Указ. соч. С.118.
16. См.: Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX вв.). СПб., 1999. Т.2. С.149.
17. СЗРИ. 1832. Ст.1, 47.
18. Проект А.Х.Бенкендорфа об устройстве высшей полиции // Русская старина Т.104. С.615-616.
19. Приказы по отдельному Корпусу Жандармов. СПб., 1836. С.8; Ломачевский А.И. Записки жандарма // Вестник Европы. 1872. Март. С.245.
20. Цит. по: Измозик В.С. Политический розыск ведет Третье отделение (1826 — 1880 годы) // Жандармы России. СПб., 2002. С.274.