

УДК 340.12;340.5

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.5.38>**Володимир Процаєв,**

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри Інституту Служби зовнішньої розвідки України

## ЗОВНІШНЯ РОЗВІДКА ЗА РАДЯНСЬКИХ ЧАСІВ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ

*У статті з позицій юридичної компаративістики шляхом аналізу основних нормативно-правових актів досліджено правове регулювання організації й діяльності розвідувальних органів Росії за радянських часів. Доведено, що на підставі з'ясування правової бази, якою користувалася розвідка Радянської Росії, можна детальніше уявити процеси правового регулювання діяльності сучасної російської розвідки після проголошення незалежності.*

**Ключові слова:** компаративістика, правове регулювання, розвідувальні органи, розвідувальна діяльність, розвідувальна інформація.

**Постановка проблеми.** Історія становлення розвідувальних органів Росії безпосередньо пов'язана з діяльністю органів державної безпеки колишнього СРСР. Зароджена в їх структурах, російська розвідка додержувалася політичних та ідеологічних постулатів правлячої комуністичної партії, організувала діяльність відповідно до відомчих нормативно-правових актів ГПУ - ОГПУ - НКВС - НКДБ - МДБ - КДБ, підпорядковувалася відомим історичним особистостям, таким як Ф. Дзержинський, Я. Петерс, М. Єжов, Л. Берія, Ю. Андропов та ін.

Усі автори досліджень діяльності розвідки Російської Федерації (далі – РФ) стверджують, що вона є спадкоємицею радянської розвідки, що співробітники розвідувальних органів Росії вважають себе наступниками чекістських традицій, що способи й методи ведення розвідувальної діяльності продовжують ґрунтуватися на стереотипах і поглядах радянських часів [1; 2].

Підтримуючи це, автор висловлює наукове припущення, що в правовому регулюванні діяльності сучасної розвідки РФ також є стереотипи, підходи, традиції радянського періоду, що правові приписи чинних російських законодавчих актів певною мірою ґрунтуються на юридичних постулатах минулого. Отже, проблема статті полягає в тому, щоб дослідити та визначити особливості правового регулювання функціонування російської розвідки за радянських часів. На підставі цього можна детальніше уявити процеси правового регулювання діяльності сучасної російської розвідки після проголошення незалежності РФ.

Наведені в статті положення, на думку автора, можуть бути корисними не тільки для співробітників розвідки, а й для вітчизняних науковців-юристів, які працюють у сфері вдосконалення правової основи організації та діяльності розвідувальних органів України. Тобто стаття може мати як практичне, так і теоретичне значення.

Стосовно проблематики статті вітчизняних і зарубіжних публікацій і видань не існує. Різні аспекти діяльності радянської розвідки досліджували російські вчені: А.Ю. Бондаренко, К.А. Кокарев, А.І. Колпакіді, Д.П. Прохоров, А.В. Сергєєв, Л.Ф. Соцков та ін.; українські науковці: В.П. Горбулін, О.В. Скрипник. Але в працях вони тільки посилалися на радянські нормативно-правові джерела, не досліджуючи їх.

Немає відкритих наукових праць й в Інтернет-ресурсах. Отже, на теперішній час як закордоном, так і в Україні стосовно проблематики правового регулювання діяльності радянських розвідувальних органів не тільки відсутні системні дослідження (на рівні дисертацій, монографій тощо), а й немає окремих наукових праць. Тому стаття, на думку автора, є однією з перших вітчизняних робіт у цьому напрямі наукових досліджень.

**Мета статті** – визначити та обґрунтувати особливості правового регулювання функціонування російської розвідки за радянських часів. Отже, завданнями статті є аналіз нормативно-правових актів колишнього СРСР, науковий пошук і висвітлення особливостей правового регулювання організації та діяльності радянських розвідувальних органів, їх призначення, статусу й компетенції відповідно до чинних на той час правових приписів.

**Виклад основного матеріалу.** Точкою відліку в історії розвитку російської розвідки вважають 20 грудня 1920 року, коли в складі Всеросійської надзвичайної комісії (далі – ВНК) при Раді Народних Комісарів з питань боротьби з контрреволюцією, спекуляцією й посадовими злочинами було створено Іноземний відділ. Відомо, що завданням структурних підрозділів цього відділу в Росії було вирішення виключно питань *зовнішньополітичної розвідки*. На жаль, немає відкритих нормативно-правових джерел стосовно завдань і функцій цього відділу, але можна припустити, що основними напрямками його діяльності було збирання розвідувальної інформації за кордоном і боротьба з контрреволюцією та зовнішніми загрозами, що могли завдати шкоди інтересам радянської держави. Боротьбу з контрреволюцією на той час трактували дуже широко, розуміючи під цим явищем усе, що завгодно.

Перша Конституція Радянської Росії (1918 рік) не містила чітко означених правових положень щодо обмеження діяльності як державних органів загалом, так і збройних сил, правоохоронних і спеціальних органів зокрема. Конституція рясніла численними політичними гаслами й демагогічними закликами, що давало привід керівництву ВНК у центрі та на місцях без будь-яких правових обмежень використовувати сили й засоби спецслужб на свій суб'єктивний розсуд, нерідко в явно злочинних та антигуманних цілях. У ній указувалося, що основними завданнями нової влади є «встановлення диктатури міського й сільського пролетаріату і найбіднішого селянства»; «знищення всякої експлуатації людини людиною, повне виведення поділу суспільства на класи, нещадне придушення експлуататорів, встановлення соціалістичної організації суспільства і перемоги соціалізму в усіх країнах» [3].

Згідно з постановою Всеросійського центрального виконавчого комітету (ВЦВК) РРФСР від 6 лютого 1922 року, при НКВС РРФСР, замість ВНК, було створено Державне політичне управління (ДПУ), а з листопада 1923 року – Об'єднане державне політичне управління (далі – ОДПУ).

Про особливе місце ОДПУ в системі державного механізму свідчить той факт, що вперше й востаннє в практиці конституційного законодавства радянського періоду до Конституції СРСР від 6 липня 1923 року [4] внесено правові приписи щодо діяльності цієї спеціальної служби. Так, однією з глав Конституції була глава «Про Об'єднане Державне Політичне Управління» [4, гл. 9], у якій зазначалося, зокрема, таке:

- ОДПУ створюється при Раді Народних Комісарів СРСР (далі – РНК СРСР);
- голова ОДПУ входить до РНК СРСР з правом дорадчого голосу;
- ОДПУ керує роботою місцевих органів ДПУ через своїх уповноважених при Радах Народних Комісарів союзних республік;
- уся система ОДПУ має діяти на основі спеціального положення, яке затверджується в законодавчому порядку;
- нагляд за законністю дій ОДПУ здійснює прокурор Верховного Суду на основі спеціальної постанови Центрального Виконавчого Комітету (ЦВК) СРСР.

Зрозуміло, що *спеціальне положення* та *спеціальна постанова* були закритими нормативно-правовими актами. ОДПУ, як і ВНК, у діяльності керувалося в основному не відкритим законодавством, а закритими відомчими актами.

Період 1934–1953 років характеризувався для російських розвідувальних органів постійними організаційними реформами та визначенням їх місця в системі силових структур. Звичайно, діяльність розвідувальних органів залежала від характеру завдань, які необхідно було вирішувати в передвоєнні роки, під час Другої світової війни й у надто складний післявоєнний період.

Після війни радянське керівництво активно шукало місце розвідки в системі державних органів. Щодо цього особливий інтерес становить створення в 1947 році Комітету інформації (далі – КІ) при Раді Міністрів СРСР – *центрального органу радянської розвідки* (постанова Ради Міністрів СРСР від 30 травня 1947 року № 1789-470СС). Усі наявні радянські розвідувальні органи, що існували тоді, було виведено зі складу МДБ СРСР і сконцентровано в одній структурі – КІ при Раді Міністрів СРСР. Більше того, в лютому 1949 року Комітет було передано в підпорядкування Міністерства закордонних справ СРСР. Це було першою й останньою спробою зосередити зовнішню розвідку під «дахом» зовнішньополітичного відомства за прикладом Британської розвідки MI-6.

Об'єднання в одному органі різних розвідувальних служб ускладнило координацію діяльності та процедуру прийняття рішень, що суттєво позначилося на результатах роботи Комітету. Поряд із його результатами за кордоном діяли контррозвідувальні резидентури Міністерства державної безпеки СРСР, що призводило до дублювання в роботі обох відомств. КІ функціонував майже п'ять років, зрештою, стала очевидною недоцільність об'єднання політичної та воєнно-стратегічної розвідок, тому в січні 1952 року КІ розформовано [5].

На становлення й розвиток сучасних розвідувальних структур РФ величезний вплив справляла діяльність КДБ СРСР (1954–1991 років) і КДБ РРФСР (1955–1965 років). Керівники нинішніх органів зовнішньої розвідки Росії, не піддаючи сумніву їх еволюційний зв'язок із радянською розвідкою часів ВНК-ДПУ(ОДПУ)-НКВС-НКДБ-МДБ, акцентують увагу передусім на спадкоємності й історичних паралелях сучасної розвідки та розвідки радянського періоду.

Комітет державної безпеки при Раді Міністрів СРСР створено 13 березня 1954 року [6]. Невдовзі кількісний склад новоствореної спецслужби було скорочено майже вдвічі, однак, незважаючи на це, Комітет залишився однією з потужних спеціальних служб світу. До 5 липня 1978 року він мав статус *відомства з правами міністерства*, з 5 липня 1978 року до 1 квітня 1991 року – статус *державного комітету* (тому назву змінено на КДБ СРСР), а з 1 квітня до 3 грудня 1991 року – *центрального органу державного управління з правами міністерства*. До речі, останній статус залишився в спадщину Федеральній службі безпеки вже незалежної РФ.

Керівництво СРСР розуміло: щоб тримати новостворений КДБ «в шорах», необхідно обмежити його діяльність жорсткими правовими рамками. Тому першим таким кроком за всю історію існування радянських спеціальних служб 9 січня 1959 року прийняття Президією ЦК КПРС закритого (цілком таємного) Положення про Комітет державної безпеки при Раді Міністрів СРСР [7]. Цей документ дуже важливий і цікавий для дослідження з погляду його впливу на діяльність розгалуженої, фундаментальної структури КДБ. Положення було чинним понад тридцять років, аж до останніх днів Радянського Союзу (скасовано Законом СРСР від 16 травня 1991 року) [8].

Беручи до уваги особливості розроблення та прийняття Положення про КДБ, документ складно зарахувати до нормативно-правового акта. Скоріш за все він має характер суто політичного програмного документа. Про це свідчить текст Положення, який містить такі політичні слогани, як «таємні підступи ворогів», «внутрішні та зовнішні вороги», «пильно стежити за ворожими елементами», «підвищувати політичну пильність», «ворожа діяльність антирадянських елементів» тощо.

Якщо не брати до уваги гучні пропагандистські гасла у вигляді політичного словесного лушпиння, в документі можна знайти дуже цікаві концептуальні положення щодо проблеми статті. Розглянемо основні постулати цього історичного документа:

1. КДБ, за визначенням, є не правоохоронним, не спеціальним, не державним, а саме політичним органом. Комітет здійснює заходи передусім політичного керівництва держави, а вже потім уряду. Інакше кажучи, тільки ЦК КПРС мав розробляти стратегію боротьби із «зовнішніми та внутрішніми ворогами», а КДБ – виконувати вказівки партійної верхівки: «Комітет державної безпеки працює під безпосереднім керівництвом і контролем з боку ЦК КПРС», «систематично звітує про всю проведenu ним роботу перед ЦК КПРС і Радою Міністрів СРСР, а місцеві органи КДБ – відповідно перед ЦК компартії союзних республік, крайкомаами, обкомами, міськкомаами, райкомаами партії» [7, п. 3].

2. У Положенні вказано, що КДБ створено на правах союзно-республіканського міністерства [7, п. 2]. Отже, його статус був доволі високий, що прірівнювався до статусу міністерств і відомств держави, які могли мати свої органи в союзних та автономних республіках, краях, областях, окремих містах і районах, військових округах, з'єднаннях і частинах Радянської Армії, на флотах і флотиліях Військово-морського Флоту, у військах МВС, на залізничному, водному й повітряному транспорті, а також мати прикордонні та спеціальні війська. Отже, за статусом КДБ можна зарахувати до одного з видів військових формувань у державі.

3. Агентурна діяльність як основний напрям роботи КДБ визначається тісним зв'язком із трудящими й опорою на їхню допомогу: КДБ «у своїй практичній діяльності зобов'язаний тримати *тісний зв'язок із трудящими, постійно спиратися на їхню допомогу* (курсив наш – В. П.) в боротьбі з антирадянськими й ворожими елементами та брати активну участь у проведенні партійними організаціями серед трудящих роботи з підвищення політичної пильності» [7, п. 4]. Проте ці зобов'язання практично до останніх днів існування КДБ реалізовувалися в тій же площині, що й за часів ВНК-ДПУ(ОДПУ)-НКВС-НКДБ-МДБ: залучаючи до конфіденційної співпраці громадян СРСР, особливо громадян іноземних держав, співробітники КДБ не просили допомоги, а, навпаки, широко практикували методи шантажу, залякування з використанням компромату тощо. У повному обсязі зберігався також принцип створення розгалужених агентурних мереж на об'єктах розвідки та напрямках діяльності КДБ.

4. Законотворча діяльність, як і сфера призначення вищого керівництва КДБ, була під «невсипущим оком» лідерів комуністичної партії. До речі, в Положенні немає й натяку про можливість розгляду чи реєстрації нормативно-правових документів КДБ в

органах прокуратури або міністерстві юстиції. Натомість чітко визначено, що «з найважливіших питань агентурно-оперативної та слідчої роботи накази голови Комітету держбезпеки при Раді Міністрів СРСР видаються після схвалення ЦК КПРС» [7, п. 10].

5. Серед завдань, покладених на КДБ та його органи на місцях у союзних республіках на першому місці в Положенні стоїть «здійснення розвідувальної роботи в капіталістичних країнах» [7, п. 7]. Однозначно під категорію «країн розвідувального інтересу» не підпадали соціалістичні держави, але стосовно країн так званого перехідного періоду від капіталізму до соціалізму або держав, що розвиваються, в Положенні конкретних визначень не було. На практиці КДБ провадив активно розвідувальну діяльність не тільки в провідних капіталістичних країнах світу, а й у державах Африки, Латинської Америки, Близького й Далекого Сходу. У супереч категоричному припису «не вести розвідувальну діяльність відносно соціалістичних країн» КДБ вів розвідувальну діяльність за всіма напрямками стосовно Китаю, в окремі періоди – стосовно Угорщини, Чехословаччини, Польщі, Югославії та інших країн. Отже, можна стверджувати, що фактично розвідувальні структури КДБ СРСР вели розвідувальну діяльність за глобальним принципом – майже в усіх державах світу. Для забезпечення виконання першорядного завдання в структурі КДБ при Раді Міністрів СРСР (КДБ СРСР) було створено Перше головне управління, яке відповідало за організацію й діяльність органів зовнішньої розвідки. Наказом КДБ при РМ СРСР від 22 вересня 1961 року № 00288 уведено в дію Положення про розвідувальні підрозділи органів КДБ на місцях, яке замінено новим Положенням, затвердженим наказом КДБ при Раді Міністрів СРСР від 7 вересня 1966 року № 00127 [9].

6. У Положенні [7] визначено десять прав, однак конкретного припису щодо діяльності розвідувальних структур на території іноземних держав немає. Усі права стосуються діяльності органів КДБ на території СРСР. Той факт, що навіть у цілком таємному нормативно-правовому акті, яким є Положення про КДБ, немає приписів стосовно будь-яких прав для органів зовнішньої розвідки, свідчить про те, що радянська розвідка в часи існування КДБ діяла за кордоном виключно на підставі відомчих закритих наказів чи інструкцій, тобто фактично поза правовим полем.

7. У Положенні вказано, що співробітники КДБ в діяльності мають суворо дотримуватись принципу соціалістичної законнос-

ті. Тобто вони «зобов'язані використовувати всі надані їм законом права» [7, п. 12]. Але насправді таких законів не існувало. Усі права визначалися виключно правовими приписами закритих відомчих нормативно-правових актів. Ось чому майже до кінця існування СРСР спеціальні розвідувальні підрозділи КДБ, що діяли за кордоном, безпідставно виконували судові вироби стосовно заочно засуджених радянських громадян, «зрадників» батьківщини, які переховувалися в іноземних країнах.

8. У Положенні чітко визначено місце й роль у системі КДБ, зокрема в розвідувальних структурах, партійних організацій. Існування партійних комуністичних структур у системі КДБ призводило до порушення принципу єдиноначальності в діяльності спеціальної служби, до того ж утрачав силу принцип конспірації, тому що кожен комуніст-чекіст уважав своїм обов'язком доповісти про діяльність свого керівника чи підлеглого у вищі партійні органи, а це, по суті, означало розголошення відомостей, що становлять державну чи професійну таємницю.

9. Згідно з Положенням, усі основні посади керівників центрального апарату КДБ та його органів на місцях входили до так званої номенклатури ЦК КПРС або до номенклатури місцевих партійних органів союзних республік, крайкомів та обкомів КПРС. Переміщення номенклатурних працівників з однієї посади на іншу було можливим лише за «рішенням ЦК КПРС або місцевих партійних органів» [7, п. 14]. Зняти з посади недбалого керівника або перевести його на нижчу посаду було доволі складно, і не завжди подібну ініціативу вдавалося довести до логічного завершення.

Положення про КДБ при Раді Міністрів СРСР [7] послугувало основою для розроблення численних закритих нормативно-правових актів стосовно організації й діяльності розвідувальних підрозділів системи КДБ. Безперечно, всі ключові тези Положення відображено в цих актах.

Як зазначалося вище, у березні 1954 року в структурі КДБ при Раді Міністрів СРСР (потім КДБ СРСР) було створено Перше головне управління (далі – ПГУ), сферою відповідальності якого була зовнішня розвідка. На жаль, в Інтернет-ресурсах немає відкритого доступу до документів, що стосуються питань організації й діяльності ПГУ (наприклад, Положення про ПГУ КДБ СРСР). Проте є декілька інших нормативно-правових актів, аналіз яких дає можливість уявити повну картину функціонування системи підрозділів ПГУ з березня 1954 року до ліквідації КДБ СРСР.

Наказом КДБ при Раді Міністрів СРСР від 22 вересня 1961 року № 00288 уведено в дію Положення про розвідувальні підрозділи органів КДБ на місцях. Через п'ять років воно замінено новим Положенням, затвердженим наказом КДБ при Раді Міністрів СРСР від 7 вересня 1966 року № 00127 [9]. Причиною розроблення та впровадження нового Положення було рішення Колегії КДБ при Раді Міністрів СРСР «Про стан розвідувальної роботи проти США та заходи щодо її посилення» від 28 січня 1966 року, а також указівка КДБ «Про посилення боротьби проти США як головного противника нашої держави» від 26 березня 1966 року № 23-цт. Як бачимо, до середини 60-х років минулого століття в керівників Радянського Союзу склалося чітке уявлення про США як головного противника СРСР, тому всі сили, засоби та заходи зовнішньої розвідки СРСР було спрямовано на боротьбу з розвідувально-підривною діяльністю США. Варто зауважити, що США залишалися основним противником СРСР аж до розпаду останнього.

У Положенні зазначається, що діяльність розвідувальних підрозділів на місцях, починаючи від передачі всієї добутої інформації й закінчуючи оперативним листуванням із закордонними резидентурами, цілком залежала від указівок Центрального апарату ПГУ.

Важливою віхою в розвитку розвідувальних органів СРСР є прийняття в жовтні 1977 року нової Конституції Радянського Союзу. В Основному Законі знов було затверджено керівну роль Комуністичної партії. У статті 131 Конституції досить розмито, не конкретно визначено роль Ради Міністрів СРСР у забезпеченні державної безпеки. Відповідно до цієї статті, Рада лише «вживає заходів щодо забезпечення державної безпеки» [10]. Яких заходів, через які державні структури, яким має бути механізм керівництва чи контролю з її боку – в Основному Законі не було вказано.

### Висновки

До прийняття 1991 року закону про органи державної безпеки СРСР [8] діяльність КДБ та його розвідувальних структур визначалася в основному Положенням про КДБ [7] і постановами ЦК КПРС та уряду СРСР. Крім цих документів, за час існування радянських органів безпеки видано понад три тисячі підзаконних відомчих актів [1]. На початок 1991 року загальна кількість нормативних документів різного рівня, що регла-

ментували діяльність КДБ, становила понад п'ять тисяч [2]! Однак цей масив документів, за визнанням керівництва КДБ, не був органічно пов'язаний із загальносоюзним законодавством. Відомчі правові норми, якими керувався КДБ та його місцеві органи, не відповідали союзним законам, до того ж не було суворої підпорядкованості перших другим.

### Список використаних джерел:

1. Север А. История КГБ. Щит и меч. К 90-летию ВЧК. Москва: Алгоритм, 2008. 336 с. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>.
2. Крючков В.А. Личное дело. Москва: Эксмо, 2003. 480 с. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>.
3. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов на заседании 10 июля 1918 г.). URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1918.htm>.
4. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (принят второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 г. и в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31 января 1924 г.). URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1924.htm>.
5. Плотнокова Н.С. Комитет информации при Совете Министров СССР. *Интернет-ресурс*. URL: <http://knowledge.su/k/komitet-informatsii-pri-sovete-ministrov-sssr>.
6. Об образовании Комитета государственной безопасности при Совете Министров СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 13 марта 1954 г. № 137/49. URL: <https://ru.wikisource.org/wiki/>.
7. Положение о Комитете государственной безопасности при Совете Министров СССР и его органах на местах: утв. на заседании Президиума ЦК КПСС, протокол № 200/XVIII от 9 января 1959 г., строго секретно. URL: <http://shieldandsword.mozohin.ru/documents/statement9159.htm>.
8. Об органах государственной безопасности в СССР: Закон СССР от 16 мая 1991 г. № 2159-I. URL: <http://shieldandsword.mozohin.ru/documents/law16591.htm>.
9. О введении в действие Положения о разведывательных подразделениях КГБ при Советах Министров союзных и автономных республик и УКГБ по краям и областям: Приказ КГБ при СМ от 7 сентября 1966 г. № 00127. URL: <http://shieldandsword.mozohin.ru/documents/order00127.htm>.
10. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm>.

*В статье с позиций юридической компаративистики путем анализа основных нормативно-правовых актов исследовано правовое регулирование организации и деятельности разведывательных органов России в советское время. Акцентировано, что на основе уяснения правовой базы, которую использовала разведка Советской России, можно более четко представить процессы правового регулирования деятельности современной российской разведки после провозглашения независимости.*

**Ключевые слова:** компаративистика, правовое регулирование, разведывательные органы, разведывательная деятельность, разведывательная информация.

*The article from the standpoint of legal comparative studies by analyzing the main regulatory and legal acts investigated the legal regulation of the organization and activities of the intelligence agencies of Russia in the Soviet era. It is emphasized that, on the basis of an understanding of the legal framework used by intelligence in Soviet Russia, one can more clearly present the processes of legal regulation of the activities of modern Russian intelligence after independence has been declared.*

**Key words:** comparative studies, legal regulation, intelligence agencies, intelligence activities, intelligence information.