УДК 94(477)"1946/1991":351.746.1
DOI https://doi.org/10.32782/2663-5984.2026/2.11

Левінець Р. П.
https://orcid.org/0009-0003-1115-8284
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ЕВОЛЮЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УРСР (1946–1991 РР.)

Статтю присвячено комплексному історико-правовому дослідженню еволюції нормативно-правового регулювання діяльності органів державної безпеки Української РСР у 1946–1991 роках. У статті проаналізовано особливості нормативного регулювання діяльності Міністерства державної безпеки УРСР, реформування системи державної безпеки після смерті Й. Сталіна, створення Комітету державної безпеки, розвиток його правового статусу в умовах конституційного оформлення радянської державності та трансформацію нормативної основи функціонування спеціальних служб у період перебудови.

Доведено, що протягом усього досліджуваного періоду визначальну роль у регулюванні діяльності органів державної безпеки відігравали союзні нормативні акти, відомче нормотворення та політичні рішення керівних органів КПРС, тоді як республіканське законодавство мало переважно похідний характер. Обґрунтовано, що поступовий перехід від закритої системи підзаконного регулювання до законодавчого визначення правового статусу органів державної безпеки став можливим лише наприкінці існування СРСР і завершився формуванням власної нормативної бази незалежної України.

Наукова новизна дослідження полягає у комплексному аналізі еволюції нормативно-правового регулювання діяльності органів державної безпеки Української РСР крізь призму взаємодії політичних і правових чинників, а також у визначенні основних закономірностей розвитку цієї системи в умовах трансформації радянської державності. Зроблено висновок, що нормативно-правове забезпечення діяльності органів державної безпеки було невід'ємною складовою механізму політичного управління радянської держави, а його подальша трансформація стала одним із головних чинників формування сучасної моделі правового регулювання діяльності спеціальних служб України.

Ключові слова: *органи державної безпеки, Комітет державної безпеки, Міністерство державної безпеки, Українська РСР, нормативно-правове регулювання, радянська правова система, перебудова.*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю комплексного переосмислення історико-правових засад функціонування органів державної безпеки Української РСР у контексті сучасних трансформацій системи національної безпеки України та розвитку історико-правової науки. Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених діяльності радянських спецслужб, переважна більшість із них зосереджується на питаннях політичних репресій, боротьби з дисидентським рухом, оперативної діяльності або організаційної структури органів державної безпеки. Водночас еволюція саме нормативно-правового регулювання їх діяльності, співвідношення союзного та республіканського нормотворення, а також роль партійно-державного механізму у формуванні правового статусу цих органів залишаються недостатньо дослідженими.

Особливої актуальності зазначена проблематика набуває в умовах сучасних викликів у сфері державної безпеки України, коли зростає потреба у глибокому розумінні історичних закономірностей розвитку спеціальних служб, їх інституційної спадковості та трансформації моделей правового регулювання. Дослідження нормативної основи діяльності органів державної безпеки УРСР дає змогу не лише простежити особливості функціонування радянської системи державного управління, а й визначити історичні передумови становлення національної системи забезпечення державної безпеки після проголошення незалежності України. У цьому контексті аналіз еволюції нормативно-правового регулювання діяльності

© Левінець Р. П., 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

органів державної безпеки має важливе наукове й практичне значення для подальшого розвитку історії держави і права, історії державних інституцій та дослідження генези сучасної системи забезпечення державної безпеки України.

Постановка завдання. Метою статті є комплексне дослідження еволюції нормативно-правового регулювання діяльності органів державної безпеки Української РСР у 1946–1991 роках, визначення основних етапів його розвитку та з'ясування особливостей співвідношення союзного і республіканського нормативного регулювання в умовах трансформації радянської державності.

Виклад результатів дослідження. Історія радянської державності нерозривно пов'язана з історією формування, розвитку та функціонування органів державної безпеки, які протягом усього періоду існування СРСР посідали особливе місце в механізмі здійснення державної влади. Водночас історія цих органів є не лише історією інституційних трансформацій чи кадрових змін, а й історією специфічної моделі нормативно-правового регулювання, побудованої на поєднанні формальних правових механізмів із політико-партійними рішеннями, значна частина яких мала закритий характер. Саме тому правове забезпечення діяльності органів державної безпеки формувалося в умовах жорсткої централізації, багаторівневої ієрархії нормативних актів та пріоритету політико-ідеологічної доцільності над класичними принципами правової держави.

Українська РСР як одна із союзних республік пройшла упродовж 1946–1991 рр. кілька взаємопов'язаних етапів розвитку системи органів державної безпеки – від Міністерства державної безпеки сталінського періоду до Комітету державної безпеки доби так званого «розвиненого соціалізму», а згодом – до перших інституційних змін, що передували створенню власної системи державної безпеки незалежної України. Кожному із зазначених етапів відповідала власна нормативна модель організації та діяльності цих органів, що відображала характер політичного режиму, співвідношення союзного і республіканського регулювання, ступінь централізації державного управління, а також рівень відкритості чи закритості правового механізму їх функціонування.

Дослідження еволюції нормативно-правових засад діяльності органів державної безпеки Української РСР становить не лише історико-правовий, а й широкий суспільно-політичний інтерес. Аналіз трансформації нормативної основи їх функціонування дозволяє глибше зрозуміти закономірності розвитку радянської державної системи, особливості реалізації владних повноважень у тоталітарній та авторитарно-бюрократичній моделях управління, а також простежити генезу окремих інституційних і правових підходів, які в трансформованому вигляді вплинули на становлення національної системи забезпечення державної безпеки України після проголошення незалежності.

Перш ніж перейти до аналізу конкретних історичних етапів розвитку нормативного регулювання діяльності органів державної безпеки, доцільно окреслити методологічні засади дослідження. Поняття нормативно-правового регулювання в умовах радянської правової системи істотно відрізнялося від його класичного розуміння, сформованого в межах ліберально-демократичної правової традиції. Попри офіційне проголошення принципу верховенства закону та соціалістичної законності, практична діяльність органів державної безпеки визначалася значною мірою не законами у формальному розумінні, а системою внутрішньопартійних рішень, урядових постанов, відомчих наказів, інструкцій і положень, значна частина яких мала обмежений доступ або взагалі не підлягала офіційному оприлюдненню. Саме ці акти визначали компетенцію, організаційну структуру, порядок здійснення оперативної діяльності, кадрового забезпечення та внутрішнього контролю в системі органів державної безпеки.

Подібна модель нормотворення сформувала специфічну систему джерел правового регулювання, у межах якої конституційні положення переважно виконували функцію загальних політико-правових орієнтирів, тоді як безпосередня регламентація діяльності спеціальних органів здійснювалася на рівні підзаконних і відомчих нормативних актів. Особливого значення набували рішення Політбюро, а пізніше Президії Центрального Комітету КПРС, спільні постанови Центрального Комітету КПРС і Ради Міністрів СРСР, а також численні накази й інструкції Міністерства державної безпеки, Міністерства внутрішніх справ та Комітету державної безпеки, що нерідко мали грифи «таємно» або «цілком таємно». Унаслідок цього реальний механізм правового регулювання суттєво відрізнявся від його офіційної нормативної конструкції, а значний масив правових приписів залишався недоступним не лише для громадян, але й для значної частини державного апарату.

Специфіка так званої соціалістичної законності полягала в тому, що право не розглядалося як самостійна соціальна цінність або інструмент обмеження державної влади. Радянська правова доктрина виходила з його службового характеру, визначаючи право як один із засобів реалізації державної політики, забезпечення класових інтересів та досягнення стратегічних цілей соціалістичного будівництва. За таких умов принцип законності нерозривно пов'язувався з керівною роллю Комуністичної партії, а діяльність органів державної безпеки обґрунтовувалася передусім необхідністю захисту соціалістичного ладу, боротьби з внутрішніми та зовнішніми загрозами, охорони державної безпеки і протидії явищам, які на різних історичних етапах визначалися як «ворожа діяльність», «антирадянська агітація», «ідеологічна диверсія» або «посягання на основи соціалістичного державного устрою».

Характерною рисою радянської моделі правового регулювання було також особливе співвідношення між законами, указами, урядовими постановами, відомчими нормативними актами та партійними рішеннями. Формально найвищу юридичну силу мали Конституція СРСР, закони Союзу РСР та укази Президії Верховної Ради СРСР, однак на практиці більшість із них закріплювала вже прийняті політичні рішення, надаючи їм необхідної юридичної форми. Подальша конкретизація здійснювалася постановами Ради Міністрів СРСР, тоді як найбільш детальне регулювання порядку діяльності органів державної безпеки містилося у відомчих нормативних актах – наказах, інструкціях, положеннях і директивах. Саме цей рівень нормативного регулювання визначав повсякденну практику функціонування спеціальних служб і формував реальний зміст їх повноважень, що становить одну з найхарактерніших особливостей правового механізму функціонування органів державної безпеки в умовах радянської політичної системи.

Відлік досліджуваного періоду доцільно розпочати з березня 1946 р., коли в межах загальносоюзної адміністративної реформи, пов'язаної з переходом від воєнної до повоєнної моделі державного управління, було здійснено масштабну реорганізацію центральних органів влади СРСР. Одним із ключових елементів цієї реформи стало перетворення народних комісаріатів на міністерства, що мало не лише організаційне, а й політико-правове значення, оскільки символізувало прагнення радянського керівництва надати державному апарату більш усталених адміністративних форм. Саме в цих умовах Народний комісаріат державної безпеки СРСР було перейменовано на Міністерство державної безпеки СРСР. Формальною підставою для цього стали Закон Верховної Ради СРСР від 15 березня 1946 р. про перетворення Ради народних комісарів СРСР на Раду Міністрів СРСР [1] та наказ НКДБ СРСР № 00107 від 22 березня 1946 р. [2].

Відповідно до загальносоюзної практики нормативного регулювання вже 25 березня 1946 р. Президія Верховної Ради УРСР видала указ «Про перетворення Ради народних комісарів Української РСР на Раду міністрів Української РСР і народних комісаріатів Української РСР на міністерства Української РСР», на підставі якого Народний комісаріат державної безпеки УРСР було реорганізовано в Міністерство державної безпеки Української РСР [3]. Зазначені нормативні акти переконливо демонструють характерну для радянської федеративної моделі особливість правового регулювання, яку можна визначити як механізм нормативного дублювання. Його сутність полягала в тому, що союзні рішення практично без змін відтворювалися на республіканському рівні, тоді як власна нормотворча ініціатива союзних республік фактично була відсутня. У результаті нормативні акти Української РСР виконували переважно функцію юридичного оформлення вже прийнятих союзним керівництвом рішень, а не самостійного регулювання відповідних суспільних відносин.

Подальший розвиток нормативної основи діяльності органів державної безпеки був безпосередньо пов'язаний із кадровими та структурними змінами в системі МДБ СРСР. Важливим етапом стала реорганізація від 4 травня 1946 р., коли міністром державної безпеки замість В. Меркулова було призначено В. Абакумова, а очолюване ним раніше Головне управління контррозвідки «Смерш» було включене до структури Міністерства державної безпеки СРСР [4]. Це рішення мало значення не лише для організаційної побудови відомства, а й для подальшої централізації контррозвідувальної діяльності, концентрації оперативних функцій та посилення єдиної системи управління органами державної безпеки.

Міністерство державної безпеки Української РСР було організоване за типовою союзною моделлю та складалося зі структурних підрозділів, функціональна компетенція яких відповідала головним управлінням Міністерства державної безпеки СРСР. До його складу входили контррозвідувальні, оперативно-технічні, транспортні, обліково-архівні, слідчі та інші спеціалізовані

підрозділи, діяльність яких координувалася союзним центром [5]. Така модель організації забезпечувала не лише адміністративну єдність системи, а й максимальну уніфікацію нормативного регулювання на всій території Союзу РСР. Компетенція МДБ УРСР охоплювала широкий комплекс функцій, серед яких особливе місце займали контррозвідувальна діяльність, боротьба з підпільними структурами Організації українських націоналістів та Української повстанської армії, забезпечення охорони державної таємниці, здійснення політичного нагляду, проведення оперативно-розшукових заходів, а також участь у депортаційних кампаніях, перевірці репатрійованих осіб, так званих фільтраційних заходах і масштабних спеціальних операціях у західних областях Української РСР.

Особливості функціонування Міністерства державної безпеки УРСР значною мірою визначалися специфікою післявоєнної суспільно-політичної ситуації, насамперед у західних регіонах України, де радянська влада тривалий час протистояла організованому збройному та підпільному руху. Саме ця обставина зумовила істотне розширення практики застосування спеціальних оперативних заходів, проведення агентурної роботи та реалізації комплексних карально-безпекових операцій, нормативна регламентація яких здійснювалася переважно відомчими актами закритого характеру.

Як слушно зазначає В. Окіпнюк, аналізуючи діяльність радянських органів державної безпеки в Україні в умовах тоталітарного режиму, їхній правовий статус визначався передусім підзаконними нормативними актами відомчого характеру, а не законами у власному розумінні цього поняття, що фактично виключало можливість ефективного зовнішнього контролю за діяльністю відповідних органів і підпорядковувало їх виключно політичному керівництву держави [5].

Абсолютне підпорядкування союзному центру залишалося однією з фундаментальних характеристик правового статусу Міністерства державної безпеки Української РСР. Незважаючи на формальне віднесення МДБ УРСР до союзно-республіканських міністерств, воно не володіло реальною нормотворчою автономією, а його керівництво призначалося, координувалося та перебувало під постійним контролем центральних органів державної влади й партійного керівництва СРСР. Такий механізм управління забезпечував повну уніфікацію державної політики у сфері безпеки та виключав можливість вироблення самостійних підходів до нормативного регулювання на рівні союзної республіки.

Правове забезпечення політичної безпеки в цей період ґрунтувалося на поєднанні кримінально-правових, адміністративних та відомчих механізмів державного примусу. Основу кримінально-правового переслідування становили положення статті 54 Кримінального кодексу УРСР 1927 р. (з урахуванням подальших змін), що передбачали відповідальність за контрреволюційні злочини [6]. Водночас важливе місце в системі забезпечення державної безпеки продовжували посідати позасудові форми застосування репресивних заходів, насамперед діяльність Особливої наради при Міністерстві державної безпеки СРСР, а також розгалужена система закритих наказів, інструкцій і директив, які регламентували порядок здійснення оперативно-розшукової діяльності, ведення слідства, застосування агентурного апарату та утримання осіб, взятих під варту. Характерною особливістю цього етапу було те, що навіть після формального згортання окремих надзвичайних репресивних механізмів, запроваджених у воєнний період, основні напрями діяльності органів державної безпеки й надалі регламентувалися переважно закритими відомчими наказами, директивами та інструкціями, що свідчило про збереження базових принципів функціонування радянської системи державної безпеки до смерті Й. Сталіна [5].

Смерть Й. Сталіна у березні 1953 р. стала одним із найважливіших рубежів у розвитку радянської державної системи, започаткувавши поступову трансформацію механізмів державного управління, у тому числі й у сфері забезпечення державної безпеки. Зміни, що відбулися в цей період, були зумовлені не лише боротьбою за політичне лідерство у вищому керівництві СРСР, а й усвідомленням необхідності перегляду окремих організаційних та правових засад функціонування карально-безпекового апарату, який у попередні десятиліття став одним із ключових інструментів реалізації політики сталінського режиму. Саме тому реорганізація органів державної безпеки після 1953 р. стала відображенням ширших політичних процесів, що поступово змінювали модель взаємовідносин між партійним керівництвом, державним апаратом та спеціальними службами.

Першим етапом цих перетворень стало об’єднання 7 березня 1953 р. Міністерства державної безпеки СРСР із Міністерством внутрішніх справ у єдине союзне Міністерство внутрішніх справ, яке спочатку очолив Л. Берія, а після його усунення – С. Круглов. Формально таке рішення

було спрямоване на централізацію державного управління та оптимізацію діяльності силових структур, однак у політичному вимірі воно відображало прагнення нового керівництва держави встановити контроль над надзвичайно впливовим апаратом державної безпеки. Ліквідація Міністерства державної безпеки як самостійного органу, попри її зовнішній централізаторський характер, водночас започаткувала процес поступового перегляду принципів організації діяльності органів державної безпеки та їх місця в системі державного управління. Проте ця модель проіснувала недовго. Арешт Л. Берії в червні 1953 р., його подальше засудження та страта фактично завершили перший етап післясталінських реформ і створили передумови для формування нової системи органів державної безпеки [7, с. 37].

Наступним визначальним кроком стало прийняття 13 березня 1954 р. Указу Президії Верховної Ради СРСР, яким було утворено Комітет державної безпеки при Раді Міністрів СРСР [8]. Його створення ґрунтувалося на попередніх політичних рішеннях, зокрема постанові Президії ЦК КПРС від 8 лютого 1954 р. та постанові ЦК КПРС «Про роботу органів державної безпеки» від 12 березня 1954 р. [9]. Ці документи закріпили принципово нову модель організації державної безпеки, відповідно до якої функції забезпечення державної безпеки були відокремлені від системи Міністерства внутрішніх справ і передані спеціалізованому комітету, який формально підпорядковувався Раді Міністрів СРСР, однак фактично залишався під постійним політичним контролем керівництва Комуністичної партії.

Відокремлення Комітету державної безпеки від Міністерства внутрішніх справ мало важливе організаційно-правове значення. Насамперед було започатковано більш чітке розмежування між функціями забезпечення громадського порядку, що залишалися у віданні Міністерства внутрішніх справ, та діяльністю у сфері державної безпеки, контррозвідки, зовнішньої розвідки, охорони державної таємниці й боротьби з політичними загрозами, які були зосереджені у компетенції новоствореного Комітету державної безпеки. Водночас зазначене розмежування не означало принципової зміни характеру діяльності спеціальних служб, а радше відображало прагнення надати системі державної безпеки більш упорядкованої організаційної форми та підвищити ефективність її функціонування.

У межах Української РСР процес реформування відбувався синхронно із загальносоюзними змінами. Комітет державної безпеки при Раді Міністрів УРСР, який із 1954 р. очолив В. Нікітченко, був організований за типовою союзною моделлю та входив до єдиної централізованої системи органів державної безпеки СРСР. Це зумовлювало відсутність самостійної політики у сфері державної безпеки на республіканському рівні, а нормативне регулювання діяльності КДБ УРСР здійснювалося переважно шляхом імплементації союзних нормативних актів і відомчих документів [9].

Важливим етапом розвитку нормативної основи діяльності новоствореного Комітету державної безпеки стало затвердження спільною постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 2 березня 1959 р. Положення про Комітет державної безпеки при Раді Міністрів СРСР і його органи на місцях. У цьому документі було визначено правовий статус, основні завдання, компетенцію та організаційні засади діяльності органів державної безпеки, а також передбачено функціонування Колегії КДБ як вищого колегіального органу управління, до складу якої входили керівники республіканських комітетів державної безпеки, зокрема Української РСР [10]. Незважаючи на те, що саме Положення мало закритий характер і не було офіційно оприлюднене, його ухвалення стало важливим кроком у розвитку внутрішньовідомчого нормативного регулювання. Воно засвідчило прагнення радянського керівництва надати діяльності органів державної безпеки більш системного організаційно-правового оформлення, визначити їх компетенцію, структуру та порядок функціонування за допомогою спеціальних нормативних актів, хоча доступ до них залишався суттєво обмеженим.

Подальша трансформація компетенції органів державної безпеки була нерозривно пов'язана з політикою десталінізації, започаткованою після XX з'їзду КПРС у 1956 р. Засудження культу особи Й. Сталіна та офіційне визнання окремих порушень соціалістичної законності спричинили певні зміни й у нормативному забезпеченні діяльності спеціальних служб. До найважливіших наслідків цього процесу належали поступова реабілітація частини жертв політичних репресій, ліквідація найбільш репресивних позасудових механізмів, насамперед Особливої наради, а також формальне розширення повноважень органів прокуратури щодо здійснення нагляду за законністю слідчої діяльності органів державної безпеки. Разом із тим зазначені зміни не означали відмови від використання органів державної безпеки як інструменту політичного контролю. Кримінально-правові

норми, що передбачали відповідальність за антирадянську діяльність, були збережені й адаптовані до нового законодавства. Зокрема, стаття 62 Кримінального кодексу УРСР, яка замінила попередню статтю 54-10, і надалі використовувалася як одна з основних правових підстав для переслідування осіб, діяльність яких розцінювалася владою як антирадянська агітація або пропаганда [11]. Практика застосування цієї норми у другій половині 1950-х – на початку 1960-х років переконливо свідчить, що органи державної безпеки продовжували виконувати функції політичного контролю, спрямовані насамперед проти представників нової української інтелігенції, правозахисного середовища та інших носіїв альтернативних суспільно-політичних поглядів.

Загалом період 1953–1964 рр. став важливим етапом еволюції нормативно-правового регулювання діяльності органів державної безпеки. Порівняно зі сталінською добою система функціонування спеціальних служб набула більшої організаційної визначеності, поступово розширювалася внутрішньовідомча нормативна регламентація їх діяльності, відбулося чіткіше розмежування компетенції між Міністерством внутрішніх справ і Комітетом державної безпеки, а також було започатковано колегіальні механізми управління за участю керівників республіканських органів державної безпеки. Водночас фундаментальні засади функціонування цієї системи залишалися незмінними: органи державної безпеки, як і раніше, перебували під визначальним політичним контролем Комуністичної партії, а їх нормативне забезпечення продовжувало поєднувати формально-правові приписи із закритими відомчими та партійними актами, що зберігало характерні риси радянської моделі правового регулювання у сфері державної безпеки.

Період від середини 1960-х до середини 1980-х років посідає особливе місце в історії розвитку радянської державності та її правової системи. Саме в цей час завершилося формування моделі державного управління, яка в офіційній радянській історіографії отримала назву доби «розвиненого соціалізму», тоді як сучасні історичні дослідження нерідко характеризують цей етап як період політичної та інституційної стабілізації, що поступово трансформувалася у стагнацію державного механізму. У сфері діяльності органів державної безпеки зазначений період відзначався прагненням радянського керівництва поєднати максимальну централізацію управління зі створенням враження юридичної впорядкованості та нормативної завершеності функціонування всієї системи державної влади. Саме в цей час остаточно сформувалася модель нормативно-правового забезпечення діяльності Комітету державної безпеки, яка, зберігаючи характерні риси попередніх десятиліть, набула найбільш системного та інституційно завершеного вигляду.

Ключовим етапом конституційного оформлення цієї моделі стало прийняття 7 жовтня 1977 р. третьої Конституції СРСР, відомої як Конституція «розвиненого соціалізму» або «брежнєвська Конституція» [12]. Її ухвалення мало не лише політико-ідеологічне, а й важливе юридичне значення, оскільки вона підсумувала еволюцію радянської конституційної моделі після завершення процесів десталінізації та закріпила основні принципи функціонування державного механізму в умовах сформованої командно-адміністративної системи. Логічним продовженням цього процесу стало прийняття 20 квітня 1978 р. Конституції Української РСР, текст якої майже повністю відтворював положення союзного Основного Закону [13]. Такий підхід ще раз підтвердив характерну для радянського федералізму тенденцію до повної уніфікації конституційного регулювання та відсутності реальної конституційної автономії союзних республік.

Особливого значення для визначення місця органів державної безпеки у структурі радянської влади набувають положення статті 6 Конституції СРСР 1977 р. та Конституції Української РСР 1978 р., відповідно до яких Комуністична партія Радянського Союзу визнавалася «керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій» [12; 13]. Хоча конституційні тексти не містили окремих норм, які безпосередньо визначали б правовий статус органів державної безпеки, саме закріплення конституційної монополії КПРС на політичне керівництво державою створювало правову основу для фактичного здійснення партійного контролю над діяльністю КДБ. Конституція Української РСР обмежувалася лише загальними положеннями щодо забезпечення безпеки держави та захисту соціалістичної Вітчизни (статті 30, 31) залишаючи безпосереднє нормативне регулювання діяльності спеціальних служб на рівні підзаконних і відомчих актів. Це свідчить про характерну для радянської правової системи особливість, коли фундаментальні питання організації та діяльності одного з найважливіших державних інститутів фактично перебували поза сферою відкритого законодавчого регулювання та

визначалися переважно закритими нормативними документами й політичними рішеннями керівництва партії.

Подальший розвиток системи органів державної безпеки був пов'язаний із черговою організаційно-правовою трансформацією, що відбулася у 1978 р. За ініціативою голови КДБ Ю. Андропова Комітет державної безпеки при Раді Міністрів СРСР було перейменовано на Комітет державної безпеки СРСР, а його статус суттєво змінено шляхом виведення із формального підпорядкування Раді Міністрів та встановлення безпосередньої підзвітності Політбюро ЦК КПРС [14]. Аналогічні зміни були проведені й на рівні Української РСР, де Комітет державної безпеки при Раді Міністрів УРСР було перейменовано на Комітет державної безпеки УРСР. Попри те, що зазначені зміни мали переважно організаційний характер, їх правове значення було значно ширшим. Вони засвідчили подальше зміцнення інституційної самостійності органів державної безпеки щодо інших органів виконавчої влади, водночас ще більше посиливши їх політичну залежність від вищого партійного керівництва. Таким чином, формальне підвищення державного статусу КДБ фактично супроводжувалося подальшим утвердженням механізму його безпосереднього політичного підпорядкування партійній вертикалі.

Характерною особливістю цього етапу стала також подальша уніфікація нормативно-правового регулювання діяльності органів державної безпеки на всій території Союзу РСР. Як слушно зазначають дослідники конституційного процесу, після прийняття Конституції СРСР 1977 р. значно посилилася тенденція до інтеграції правових норм і принципів функціонування державного механізму в межах єдиної союзної держави [8]. Це повною мірою стосувалося й органів державної безпеки. Практично всі відомчі нормативні акти КДБ Української РСР розроблялися шляхом імплементації або прямого відтворення союзних нормативних документів, що забезпечувало однаковість організаційної структури, порядку діяльності та функціонального розподілу повноважень у системі КДБ. Показовими прикладами такої практики стали наказ КДБ СРСР № 00234 від 23 липня 1959 р. щодо об'єднання другого і п'ятого управлінь КДБ УРСР в єдиний контррозвідувальний підрозділ, а також наказ КДБ СРСР № 00170 від 1981 р., який передбачав створення четвертих управлінь із контррозвідувального забезпечення транспорту в союзних республіках [9]. Такі рішення свідчать, що навіть внутрішня організація республіканських органів державної безпеки формувалася виключно в межах загальносоюзної політики та не передбачала будь-якої самостійності у сфері відомчого нормотворення.

Найбільш виразно особливості нормативного регулювання діяльності Комітету державної безпеки проявилися у сфері забезпечення контррозвідувальної діяльності, охорони державної таємниці, боротьби з проявами політичної опозиції та здійснення ідеологічного контролю. Саме в цей період остаточно сформувалася складна система закритих відомчих нормативних актів, що регламентували оперативно-розшукову діяльність, використання агентурного апарату, здійснення зовнішнього спостереження, проведення оперативно-технічних заходів, організацію профілактичної роботи та інші напрями діяльності органів державної безпеки. Значна частина цих документів мала гриф секретності, що практично унеможливлювало здійснення будь-якого суспільного чи правового контролю за їх застосуванням.

Саме на цей період припадає найактивніша фаза протидії КДБ УРСР українському дисидентському, національно-культурному та правозахисному рухам. Органи державної безпеки брали безпосередню участь у переслідуванні представників покоління шістдесятників, організації кримінального переслідування В. Чорновола, В. Стуса, М. Гориня, Л. Лук'яненка та багатьох інших діячів українського національно-демократичного руху. Як переконливо доводить О. Бажан, діяльність КДБ УРСР у цей період характеризувалася широким застосуванням комплексу оперативних і процесуальних заходів, спрямованих на виявлення, документування та нейтралізацію інакодумства. Зокрема, ним детально реконструйовано проведення спеціальної оперативної розробки «Блок», метою якої була системна протидія правозахисному рухові, а також обставини масштабної репресивної кампанії 1972 р., що отримала назву «генеральний погром» і фактично призвела до ліквідації відкритих форм опозиційної діяльності в Українській РСР [15].

Особливо показовою стала реакція органів державної безпеки на створення у листопаді 1976 р. Української Гельсінської групи. Вперше в історії радянської України виникла правозахисна організація, яка відкрито декларувала намір контролювати виконання Радянським Союзом міжнародних зобов'язань у сфері прав людини. У відповідь Комітет державної безпеки застосував широкий спектр оперативних, адміністративних і кримінально-правових засобів впливу.

Поряд із проведенням агентурно-оперативних заходів, зовнішнього спостереження, негласного прослуховування та інших позапроцесуальних форм діяльності активно використовувалися й механізми кримінального переслідування за статтями 62 («антирадянська агітація і пропаганда») та 187-1 («поширення завідомо неправдивих вигадок, що порочать радянський державний і суспільний лад») Кримінального кодексу УРСР [16]. Така практика наочно демонструє характерну рису радянської системи правового регулювання: поєднання формально законодавчих механізмів із широким використанням закритих оперативних процедур, які фактично визначали реальний зміст діяльності органів державної безпеки.

Таким чином, період 1964–1985 рр. став завершальним етапом формування найбільш інституційно розвиненої моделі нормативно-правового регулювання діяльності органів державної безпеки в радянській Україні. Конституційне оформлення політичної системи, підвищення формального статусу Комітету державної безпеки, подальша уніфікація союзного та республіканського нормативного регулювання й удосконалення внутрішньовідомчої правової регламентації супроводжувалися одночасним збереженням закритого характеру правового забезпечення діяльності спеціальних служб та їх повної політичної залежності від керівництва Комуністичної партії. Саме в цей період найбільш повно проявилися характерні риси радянської моделі правового регулювання органів державної безпеки, у якій формальне вдосконалення нормативної бази поєднувалося зі збереженням політичного характеру реалізації владних повноважень, широким використанням секретного відомчого нормотворення та пріоритетом політичної доцільності над принципами верховенства права.

Проголошений у квітні 1985 р. курс на перебудову, а згодом політика гласності та демократизації суспільно-політичного життя стали початком якісно нового етапу розвитку радянської державної системи. Ці процеси поступово охопили й сферу діяльності органів державної безпеки, яка протягом попередніх десятиліть залишалася однією з найбільш закритих і найменш підконтрольних суспільству. Хоча реформи у сфері державної безпеки здійснювалися непослідовно й нерідко суперечливо, саме в другій половині 1980-х років уперше було поставлено питання про необхідність переосмислення правових засад функціонування Комітету державної безпеки, підвищення рівня нормативної визначеності його повноважень та поступового переходу від переважно відомчого регулювання до законодавчого врегулювання діяльності спеціальних служб. Така постановка питання сама по собі була безпрецедентною для радянської політико-правової системи, оскільки традиційно діяльність органів державної безпеки регламентувалася переважно закритими підзаконними актами, значна частина яких не підлягала офіційному оприлюдненню.

Найважливішим результатом цих процесів стало ухвалення у травні 1991 р. Закону СРСР «Про органи державної безпеки в СРСР», який став першим і, як виявилося згодом, єдиним союзним законодавчим актом, що комплексно визначав правовий статус, систему, основні завдання, компетенцію та організаційні засади діяльності органів державної безпеки [17]. Закон уперше на відкритому законодавчому рівні закріпив принципи організації системи КДБ, визначив порядок формування Колегії Комітету державної безпеки за участю голів комітетів державної безпеки союзних республік, а також окреслив основні напрями діяльності органів державної безпеки. Попри те, що значною мірою цей нормативний акт лише кодифікував адміністративну практику, яка вже тривалий час існувала в діяльності КДБ, сам факт переходу від закритого внутрішньовідомчого регулювання до відкритої законодавчої регламентації мав принципове історико-правове значення. Він засвідчив поступову зміну уявлень про місце органів державної безпеки в механізмі державної влади та став свідченням прагнення надати їх діяльності хоча б мінімальних ознак правової визначеності й публічності, хоча реалізація цих намірів відбувалася вже в умовах глибокої політичної кризи радянської держави.

Разом із тим розвиток законодавства істотно випереджали політичні процеси, що стрімко розгорталися в Союзі РСР наприкінці 1990 – упродовж 1991 рр. Посилення суверенізаційних процесів у союзних республіках, загострення політичної боротьби в центральних органах влади та поступова втрата КПРС монопольного становища докорінно змінили умови функціонування органів державної безпеки. Важливим етапом цих трансформацій стало надання 20 березня 1991 р. Комітету державної безпеки СРСР статусу центрального органу державного управління, який очолювався міністром СРСР [9]. Однак уже через кілька місяців політична ситуація змінилася настільки кардинально, що зазначена реформа фактично втратила практичне значення. Серпневий заколот Державного комітету

з надзвичайного стану (ДКНС) у 1991 р. та його поразка остаточно підірвали довіру до союзного Комітету державної безпеки як одного з елементів радянської політичної системи. У цих умовах було прийнято рішення про його ліквідацію: хоча фактично діяльність КДБ СРСР припинилася вже 22 жовтня 1991 р., остаточне юридичне оформлення цього процесу відбулося після підписання Президентом СРСР М. Горбачовим 3 грудня 1991 р. Закону «Про реорганізацію органів державної безпеки» [18].

Для Української РСР, а згодом незалежної України, зазначені процеси набули особливого значення. Прийняття 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України, а після серпневих подій 1991 р. – Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. створило принципово нові конституційно-правові умови функціонування державних інституцій [19]. За таких обставин подальше існування на території України республіканського підрозділу союзного Комітету державної безпеки вже не відповідало новим засадам державного суверенітету. Саме тому одним із першочергових завдань молодої української держави стало формування власної системи забезпечення державної безпеки, яка повинна була діяти на основі національного законодавства та бути підконтрольною органам державної влади незалежної України.

Правовою основою цього процесу стало прийняття Верховною Радою України 20 вересня 1991 р. постанови «Про створення Служби національної безпеки України», якою одночасно було ліквідовано Комітет державної безпеки Української РСР [20]. Таким чином було започатковано процес формування принципово нової моделі функціонування спеціальної служби, яка вже не входила до структури союзних органів влади й діяла в інтересах незалежної української держави. Новоствореній Службі національної безпеки України було передано матеріально-технічну базу, архіви, інфраструктуру та значну частину кадрового потенціалу колишнього КДБ УРСР. Першим керівником нового органу став останній голова КДБ Української РСР генерал-полковник М. Голушко, якого згодом змінив Є. Марчук. Така кадрова спадковість свідчила, що інституційне реформування відбувалося еволюційним шляхом і супроводжувалося поступовою адаптацією існуючих організаційних механізмів до нових політико-правових умов.

Остаточне нормативне оформлення нової системи державної безпеки було здійснено після прийняття Верховною Радою України 25 березня 1992 р. Закону України «Про Службу безпеки України», яким Службу національної безпеки було перейменовано на Службу безпеки України та визначено її статус як державного правоохоронного органу спеціального призначення, підпорядкованого Президентові України та підконтрольного Верховній Раді України [21]. Незважаючи на те, що зазначений Закон виходить за хронологічні межі цього дослідження, його прийняття логічно завершує процес нормативної трансформації, який розпочався ще в останні роки існування Союзу РСР. Він закріпив принципово нову концепцію функціонування органів державної безпеки, засновану вже не на партійно-політичному керівництві, а на конституційних засадах діяльності органів державної влади незалежної України.

Показовим є й те, що процес організаційного реформування не обмежився лише зміною назви чи правового статусу відповідного органу. Переприсяга особового складу, перевірка працівників колишнього Комітету державної безпеки Української РСР, інвентаризація матеріальних ресурсів та оцінка діяльності спеціальної служби здійснювалися під контролем спеціальної парламентської комісії на чолі з головою постійної комісії Верховної Ради України з питань оборони і державної безпеки В. Дурдинцем. Такий підхід свідчив про прагнення українського законодавця започаткувати механізми демократичного цивільного контролю над діяльністю органів державної безпеки, які були принципово чужими для радянської моделі організації спеціальних служб. Хоча процес реформування залишався складним і значною мірою спирався на кадрову та організаційну спадщину КДБ УРСР, саме в цей період було закладено основи нового підходу до нормативно-правового регулювання діяльності органів державної безпеки.

Таким чином, період 1985–1991 рр. став найбільш динамічним етапом розвитку нормативно-правових засад діяльності органів державної безпеки протягом усього досліджуваного періоду. Саме в цей час відбулося поступове переосмислення ролі спеціальних служб у механізмі державної влади, розпочався перехід від закритого переважно відомчого регулювання до законодавчого визначення їх правового статусу, а подальші політичні трансформації привели до ліквідації союзної системи органів державної безпеки та формування власної, україноцентричної нормативної моделі забезпечення державної

безпеки. Завершення існування Комітету державної безпеки СРСР і створення національної системи державної безпеки України означали не лише зміну організаційної структури відповідних органів, а й докорінну трансформацію самої концепції їх нормативно-правового регулювання – від інструмента реалізації політики союзної партійно-державної влади до інституту незалежної української держави, діяльність якого мала ґрунтуватися на принципах національного законодавства, конституційності та підконтрольності демократичним органам державної влади.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що еволюція нормативно-правового регулювання діяльності органів державної безпеки Української РСР у 1946–1991 рр. пройшла кілька взаємопов'язаних етапів, зумовлених насамперед трансформацією радянської політичної системи. Зміна організаційних форм – від Міністерства державної безпеки до Комітету державної безпеки, а згодом до створення національної спецслужби незалежної України – супроводжувалася поступовим розвитком нормативної основи їх діяльності, однак до кінця існування СРСР вона зберігала переважно закритий і підзаконний характер.

Доведено, що визначальною особливістю нормативного регулювання органів державної безпеки було домінування союзного та партійного нормотворення над республіканським законодавством. Правовий статус, компетенція та основні напрями діяльності органів державної безпеки формувалися насамперед рішеннями вищих органів КПРС, союзними нормативними актами та відомчими документами, тоді як нормативні акти Української РСР переважно виконували функцію імплементації загальносоюзних рішень без самостійної правотворчої ініціативи.

Встановлено, що нормативні зміни другої половини 1980-х – початку 1990-х років започаткували перехід від переважно закритого відомчого регулювання до законодавчого визначення правового статусу органів державної безпеки. Цей процес завершився ліквідацією радянської системи КДБ та формуванням власної нормативної бази незалежної України, що заклала нові засади організації й функціонування спеціальної служби, засновані на принципах державного суверенітету, законності та підконтрольності органам державної влади.

Таким чином, еволюція нормативно-правового регулювання діяльності органів державної безпеки УРСР відображає загальні закономірності розвитку радянської державності – від жорстко централізованої партійно-адміністративної моделі до поступового становлення правових механізмів функціонування спеціальних служб у незалежній Україні.

Список літератури:

1. Про перетворення Ради Народних Комісарів СРСР на Раду Міністрів СРСР і Рад Народних Комісарів союзних і автономних республік – на Ради Міністрів союзних і автономних республік : Закон СРСР від 15 березня 1946 р. / Верховна Рада СРСР. URL: https://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex16360.htm

2. Про перейменування органів НКДБ : наказ Міністерства державної безпеки СРСР від 22 березня 1946 р. № 00107 / Міністерство державної безпеки СРСР. Центральний архів ФСБ Росії. Ф. 66. Оп. 1-т. Зб. № 41. Т. 1. Арк. 185. URL: https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/371344-prikaz-mgb-sssr-locale-nil-00107-locale-nil-o-pereimenovanii-organov-nkgb-locale-nil-22-marta-1946-g

3. Про перетворення Ради Народних Комісарів Української РСР на Раду Міністрів Української РСР і Народних Комісаріатів Української РСР на Міністерства Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 25 березня 1946 р. / Президія Верховної Ради Української РСР. Відомості Верховної Ради УРСР. 1947. № 5–6. Ст. 52. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/52%D0%B0-01#Text

4. Birstein V. SMERSH: Stalin's Secret Weapon. Soviet Military Counterintelligence in WWII. London : Biteback Publishing, 2013. 560 p.

5. Окіпнюк В. Т. Радянські органи державної безпеки в Україні в період панування тоталітарного режиму (1929–1953 рр.) : монографія. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 416 с.

6. Кримінальний кодекс УРСР : офіц. текст зі змінами і доповненнями станом на 1 листопада 1949 р. Київ : Держполітвидав УРСР, 1950. 167 с.

7. Греченко В. 1953 рік в історії міліції Української РСР. Світ Кліо. 2021. № 1(2). С. 36–47. URL: https://enpuirb.udu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/48af41d3-9e69-4265-b3d2-6e14112e1e82/content

8. Грабовський С. І. Комітет державної безпеки СРСР. Енциклопедія сучасної України / редкол.: І. М. Дзюба та ін. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2001–2025. URL: https://esu.com.ua/article-4414

9. Окіпнюк В. Т. Комітет державної безпеки СРСР та Комітет державної безпеки УРСР. Енциклопедія історії України : у 10 т. Т. 4 : Ка–Ком / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Інститут історії України. Київ : Наукова думка, 2007. С. 479. URL: https://www.history.org.ua/?termin=Komitet_derzh_bezpeky

10. Положення про Комітет державної безпеки при Раді Міністрів СРСР і його органи на місцях : затверджено постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 2 березня 1959 р. / ЦК КПРС, Рада Міністрів СРСР. URL: https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/78499-vypiska-iz-protokola-locale-nil-200-zasedaniya-prezidiuma-tsk-kpss-s-prilozheniem-proekta-polozheniya-o-kgb-pri-sovete-ministrov-sssr-9-yanvarya-1959-g

11. Кримінальний кодекс Української РСР : Закон Української РСР від 28 грудня 1960 р. / Верховна Рада Української РСР. Відомості Верховної Ради УРСР. 1961. № 2. Ст. 14. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2001-05#Text

12. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік : Закон СРСР від 7 жовтня 1977 р. / Верховна Рада СРСР. Відомості Верховної Ради СРСР. 1977. № 41. Ст. 617. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77#Text.

13. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. / Верховна Рада Української РСР. Відомості Верховної Ради УРСР. 1978. № 18. Ст. 268. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text

14. Про порядок введення в дію Закону СРСР «Про Раду Міністрів СРСР» : Постанова Верховної Ради СРСР від 5 липня 1978 р. № 7766-IX / Верховна Рада СРСР. Відомості Верховної Ради СРСР. 1978. № 28. Ст. 437. URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Постановление_ВС_СССР_от_05.07.1978_№_7766-IX

15. Бажан О. Г. Спроби протидії КДБ УРСР становленню та функціонуванню Народного руху України за перебудову. *Український історичний журнал*. 2010. № 1. С. 35–41.

16. Бажан О. Г. Українська Гельсінська група: легальна форма протистояння тоталітарному режимові в УРСР. Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». 1999. Т. 14 : Історія. С. 73–79. URL: https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/0de75608-3096-4701-8744-7f3639a25dd3/content

17. Про органи державної безпеки в СРСР : Закон СРСР від 16 травня 1991 р. № 2159-I / Верховна Рада СРСР. Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. 1991. № 22. Ст. 630. URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Закон_СССР_от_16.05.1991_№_2159-I

18. Про реорганізацію органів державної безпеки : Закон СРСР від 3 грудня 1991 р. № 124-Н / Президент СРСР. URL: https://shieldandsword.mozohin.ru/documents/law31291.htm

19. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 р. № 1427-XII / Верховна Рада Української РСР. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. Ст. 502. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text

20. Про створення Служби національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 20 вересня 1991 р. № 1581-XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 49. Ст. 689. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1581-12#Text

21. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text

Levinets R. P. EVOLUTION OF THE LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF THE STATE SECURITY BODIES OF THE UKRAINIAN SSR (1946–1991)

The article presents a comprehensive historical and legal study of the evolution of the legal regulation governing the activities of the state security bodies of the Ukrainian SSR between 1946 and 1991. It examines the legal framework regulating the activities of the Ministry of State Security of the Ukrainian SSR, the reform of the state security system following Joseph Stalin's death, the establishment of the Committee for State Security (KGB), the development of its legal status in the context of the constitutional evolution of the Soviet state, and the transformation of the legal foundations governing the functioning of the special services during the period of perestroika.

The study demonstrates that throughout the entire period under consideration, the regulation of the activities of the state security bodies was primarily determined by Union-level normative acts, departmental rule-making, and political decisions adopted by the governing bodies of the Communist Party of the Soviet Union, whereas the legislation of the Ukrainian SSR was largely derivative and implemented decisions adopted at the Union level. It is substantiated that the gradual transition from a closed system of subordinate

departmental regulation to legislative determination of the legal status of the state security bodies became possible only during the final years of the Soviet Union and culminated in the establishment of an independent legal framework for the state security system of Ukraine.

The scientific novelty of the research lies in its comprehensive analysis of the evolution of the legal regulation of the state security bodies of the Ukrainian SSR through the interaction of political and legal factors, as well as in identifying the principal patterns that characterized the development of this regulatory system during the transformation of Soviet statehood. It is concluded that the legal framework governing the activities of the state security bodies constituted an integral component of the Soviet political governance mechanism, while its subsequent transformation became one of the principal factors shaping the contemporary model of legal regulation governing the activities of Ukraine's special services.

Keywords: *state security bodies, Committee for State Security (KGB), Ministry of State Security, Ukrainian SSR, legal regulation, Soviet legal system, perestroika.*

Дата першого надходження статті до видання: 14.08.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 07.09.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 30.10.2026