
«Международный терроризм», Лига Наций и позиция СССР в 1934–1938 гг.

Ирина Хормач

«International terrorism», the League of Nations, and the position of the USSR in 1934–1938

*Irina Khormach (Institute of Russian History,
Russian Academy of Sciences, Moscow)*

Общепризнанное определение одной из важнейших проблем современного мира – международного терроризма – пока не выработано, хотя, согласно российскому праву, оно является тяжким преступлением мирового характера, путём насильственных действий отдельных лиц и организаций направленное на достижение политических и других целей. Прежде всего, это такие действия, как дезорганизация государственного управления, нанесение экономического и политического ущерба, нарушение устоев общественного устройства, которые должны вынудить правительство к изменению политики¹.

По мнению ряда специалистов, подобная форма терроризма, зародившаяся в конце 60-х гг. XX в., получила значительное развитие к началу XXI в.² Между тем само явление имеет длительную историю, а политико-правовое взаимодействие государств в борьбе с ним прошло определённые этапы. Международные связи террористов сложились во время распространения «анархотерроризма», т.е. во второй половине XIX в. Первая мировая война дала новый импульс этому явлению, а в межвоенный период изменилась его география, возросло число его приверженцев. В современном виде он стал проявляться в 20-е гг. XX в., когда возникли политические движения, активно использовавшие террор. Впервые такой метод борьбы был поддержан на государственном международном уровне. В 1920–1930-х гг. терроризм превратился в заметный фактор политической жизни и межгосударственного противостояния, в связи с чем на мировом уровне предпринимались попытки разработать и принять конвенцию по борьбе с этим злом³.

Проблемам международного терроризма посвятили исследования многие отечественные и зарубежные специалисты, прежде всего правоведы и политологи. Историки же изучали в основном его «раннюю эпоху» (Средневековье, период XVIII – начала XX в.) и «современное» состояние (с 60-х гг.

© 2017 г. И.А. Хормач

¹ Куликов А. Современный международный терроризм – ответные меры // Глобальный терроризм и международная преступность. Материалы 4-го Всемирного антикриминального и антитеррористического форума. Герцлия, 2008. С. 39.

² Возженков А.В. Международный терроризм: борьба за геополитическое господство. М., 2005. С. 56.

³ Феофанов К.А. Цивилизационные истоки международного терроризма // Социально-гуманитарные знания. 2004. № 5. С. 39–53.

XX в.)⁴, практически не рассматривая проблем, касающихся предпринятых уже в 1920-х гг. попыток покончить с ним. А соответствующие меры, принятые Лигой Наций в 1938 г., как правило, лишь упоминались в их работах. Между тем борьба с политическим терроризмом являлась важнейшим направлением внешней политики СССР на протяжении всего периода его членства в Лиге Наций, но эта страница истории осталась забытой.

Цель данной статьи — показать первые шаги Лиги Наций в борьбе с международным терроризмом и отношение к ним советского правительства, а также роль СССР в разработке всех необходимых в этом направлении правовых актов и эффективность предпринятых им действий.

На I Международной конференции по унификации уголовного законодательства (далее — Конференция) впервые как его часть в рамках координации был поднят вопрос о борьбе с терроризмом (Варшава, 1927 г.). В принятом тогда документе определялось понятие международного преступления, давалась его уголовно-правовая оценка и подчёркивалась необходимость уголовного преследования и наказания лиц, совершивших наиболее общественно опасные деяния, но конкретных шагов не предусматривалось.

В резолюции III Конференции (Брюссель, 1930 г.) терроризм впервые был обозначен в качестве основного международного преступления, но вновь без определения реакции на него мирового сообщества. Более того, как писал крупный юрист-международник А.Н. Трайнин, участвовавший в обсуждении приемлемости для СССР актов Лиги Наций и международных договоров, принятие данного документа имело основной задачей борьбу не с индивидуальным политическим террором, а с массовыми революционными выступлениями⁵. IV Конференция (Париж, 1931 г.) доработала эту резолюцию. Об индивидуальном политическом терроре в ней специально не упоминалось: в качестве основной его цели выдвигалась «терроризация населения». Однако в документе было зафиксировано пожелание заключения международной конвенции «для обеспечения всеобщей борьбы с террористическими посягательствами».

На V Конференции (Мадрид, 1933 г.) приняли окончательный вариант резолюции о терроризме. В качестве мотива террористических действий была уточнена общая формула их «политической цели» — «разрушение политического строя»⁶. Но всерьёз Лига Наций занялась решением этой проблемы только после произошедшего в Марселе 9 октября 1934 г. убийства министра иностранных дел Франции Луи Барту и короля Югославии Александра I.

⁴ *Авдеев Ю.И.* Особенности современного международного терроризма и некоторые правовые проблемы борьбы с ним. М., 2008; *Виктюк В.В., Эсфиров С.А.* «Левый» терроризм на Западе. История и современность. М., 1987; *Культюков А.А.* Международный терроризм — угроза глобальной и региональной безопасности: особенности проявления и пути противодействия // *Право и безопасность.* 2007. № 4; *Приходько О.В.* Борьба с международным терроризмом: Россия, США, Европа // *США — Канада: экономика, политика, культура.* 2003. № 5. С. 117—132; *Феофанов К.А.* Указ. соч.; *Крайнев А.* Терроризм — глобальная проблема современности // *Зарубежное военное обозрение.* 1997. № 6; *Дершовиц А.М.* Почему терроризм действует. М., 2005; *World Terrorism: An Encyclopedia of Political Violence from Ancient Times to the post 9/11 Era* / Ed. J. Climent. Vol. 3. N.Y., 2011; *Edward E. Micolus and Susan I. Simmons.* The Terrorist List. Vol. 5. Santa Barbara, 2011; *Newmen P.R.* Old & New Terrorism / Ed. M.A. Madlen. N.Y., 2009; *Crenshaw M.* Explaining Terrorism Causes, Processes and Consequences. N.Y., 2011; *Terrorism, Identity and Legitimacy: the Four Waves Theory and Political Violence* / Ed. J.E. Rosenfeld. N.Y., 2011; *Schlagheck D.M.* International Terrorism: Introduction to Concepts and Actors. Lexington; Mass. 1988; и др.

⁵ *Трайнин А.Н.* Избранные произведения. Защита мира и уголовный закон. М., 1969. С. 40—45.

⁶ Там же. С. 51, 55—57.

Одно из самых громких преступлений XX в. совершил македонский террорист Владо Черноземский (Величко Георгиев), а подготовили усташы — члены хорватской фашистской ультраправой организации. Инцидент стал основанием для подготовки конвенции о борьбе с терроризмом: были убиты министр иностранных дел страны — места преступления, глава другого государства; убийцы являлись членами террористической организации; преступление подготовили в третьем государстве; инцидент грозил нарушить согласие между народами, от которого зависел мир. При таких условиях не могло быть препятствий для принятия мер по предотвращению аналогичных преступлений. Первоочередным становилось введение наказания за политический терроризм международного значения, тем более что во многих странах законы оставляли его безнаказанным. Следовало принять и некоторые дополнительные меры, касавшиеся экстрадиции, обмена сведениями, фальшивых паспортов, ношения оружия и др.

С инициативой о заключении международной конвенции по борьбе с терроризмом выступили французы на сессии Совета Лиги Наций в декабре 1934 г. (во время разбирательства жалобы Венгрии на Югославию в связи с марсельским убийством). Они предложили определить круг наказуемых действий, форму наказания, страну, где оно будет осуществляться, установить обмен информацией, арбитраж и другие юридические моменты, касающиеся борьбы с терроризмом. 8 декабря на заседании Совета представитель СССР нарком иностранных дел М.М. Литвинов поддержал инициативу французов и назвал индивидуальный терроризм «порочным методом» политической борьбы.

Члены Совета Лиги единодушно осудили это преступление и решили выработать особую международную конвенцию о мерах борьбы с политическим терроризмом⁷. 10 декабря для изучения проблемы и разработки международно-правовой основы сотрудничества государств был создан специальный орган — Комитет по выработке конвенции по борьбе с терроризмом (далее — Комитет), куда вошли эксперты от 11 стран (включая СССР). Тогда же понятие «терроризм» было определено как «применение какого-либо средства, способного терроризировать население в целях уничтожения всякой социальной организации». К таким действиям приравнивались преднамеренное изготовление, хранение, использование или перевозка веществ и предметов, предназначенных для совершения данного правонарушения. Ставился вопрос о создании специального органа для решения спорных вопросов — Международного уголовного суда (МУС). За основу взяли французский проект, а члены Лиги Наций должны были сообщить свои предложения до 31 марта 1935 г. Одновременно Лига рекомендовала всем государствам не поощрять на своей территории террористической деятельности, преследующей политические цели, и оказывать помощь тем правительствам, которые за ней обратятся⁸.

Советский Союз поддержал эту инициативу, вкладывая в неё несколько иной — «уточняющий» — смысл, на котором настаивали в своём заключении по французскому предложению НКВД и прокуратура СССР. В документе, направленном 9 января 1935 г. Литвинову за подписью главы НКВД СССР и Главного управления государственной безопасности Г.Г. Ягоды, предлагалось включить в проект тезис, обязывающий страны, подписавшие эту конвенцию, «ликвидировать на своих территориях все существовавшие там организации, созданные

⁷ АВП РФ, ф. 0415, оп. 5, д.18, л. 35.

⁸ Там же, л. 36—37.

русскими (подчёркнуто заместителем наркома иностранных дел Н.Н. Крестинским. — *И.Х.*) эмигрантами, занимавшимися систематической организацией и подготовкой террористических актов или пропагандировавшими индивидуальный террор против представителей советской власти». Такие организации, как Российский общевоинский союз, Национальный союз нового поколения, Братство русской правды и ещё 13 объединений, предлагалось немедленно распустить, а их руководителей арестовать и предать суду. Преследованию и суду подлежали также аналогичные организации в случае их возникновения на территории договаривающихся государств⁹.

НКВД принял эту позицию, и 11 февраля Литвинов сообщил прокурору СССР И.А. Акулову, что для Советского Союза «конвенция представляла бы интерес, как основание к требованию применения репрессивных мер к белогвардейским террористическим организациям». Этот вопрос предлагалось изучить с учётом действовавших договоров с другими странами и срочно дать заключение¹⁰. 13 марта 1935 г. ответил уже новый прокурор СССР — А.Я. Вышинский. Французские предложения о международном соглашении по борьбе с преступлениями, совершаемыми в целях политического терроризма, он дополнил статьями, распространявшими соглашение на «посягательство на здоровье граждан, на государственные и общественные здания», но возражал против создания МУС, поскольку не были ясны форма его организации и порядок работы. Вышинский предложил заменить раздел об этом органе следующими обязательствами: 1) лицо, совершившее предусмотренное конвенцией преступление, подлежало выдаче стране, по требованию которой возбуждено преследование; 2) участники организаций, в задачи которых входило совершение запрещённых конвенцией актов, подлежали суду страны, где было совершено преступление; 3) члены конвенции обязывались предусмотреть в своём законодательстве наказание за совершение перечисленных в ней преступлений; 4) государство, выдавшее преступника, имело право получать информацию о ходе следствия и вносить свои предложения; 5) если в конвенцию войдёт раздел о МУС, предлагалось внести в него изменения, исключавшие безнаказанность преступников в случае их бегства в другую страну¹¹. В принципе в таком виде проект мог удовлетворить многие государства.

На основе полученных материалов ответственный консультант по Лиге Наций договорно-правового отдела НКВД Г.Н. Лашкевич 9 апреля 1935 г. подготовил аналитическую справку о конвенции по борьбе с терроризмом. Он подчеркнул, что соглашение могло бы иметь для СССР особое значение при создании юридического основания для принятия превентивных и карательных мер к участникам зарубежных белогвардейских организаций, в программе которых значились террористические и диверсионные акты на советской территории или покушение на представителей советской власти за рубежом. Однако это не должно было привести к «сужению» права участников конвенции предоставлять убежище лицам, участвовавшим в массовых революционных выступлениях за границей. Под таким углом предлагалось рассматривать все предложения, положенные в основу работы над документом, чтобы сохранить действие принципа невыдачи преследуемых за политические преступления.

⁹ Там же, оп. 12, д. 15, л. 1–2.

¹⁰ Там же, л. 3.

¹¹ Там же, л. 6.

Два указанных момента должны были определить в конвенции понятие «террористический акт».

Лашкевич считал французский проект приемлемым, но требующим дополнения — об участниках организаций, в задачу которых входило совершение терактов, а также об ограничении обсуждаемого понятия «отрицательным признаком», исключая «акты насилия», совершённые в ходе массовых выступлений, восстаний или гражданской войны. Причём речь в конвенции могла идти не о терактах вообще, а лишь о направленных против безопасности одного из договаривающихся государств.

Советский эксперт не поддержал идею создания особого Международного суда. Но, по его мнению, сохраняя за участниками право невыдачи собственных граждан, конвенция должна была обязать к их преследованию на родине, а бежавших в третью страну преступников — судебной властью страны бегства. Для этого следовало разработать законы на случай преступлений, совершённых за границей и направленных против безопасности другого государства. Одновременно Лашкевич рекомендовал не проявлять инициативы в ходе обсуждения проекта, а поддерживать предложения, соответствующие позициям СССР. Кроме того, по его мнению, требовалось зарезервировать за Москвой право на «свободу отношения» к результатам работы по подготовке конвенции¹².

Иными словами, в справке предлагалось несколько переставить акценты во французском проекте, чтобы максимально обезопасить СССР от возможных терактов белой эмиграции и не навредить революционному движению. Вся же концепция борьбы с терроризмом подвёрстывалась под цели советской международной политики, связанные с поддержкой мирового революционного движения и борьбой с контрреволюцией.

Предложения Лашкевича были приняты. С 30 апреля по 8 мая 1935 г. в Женеве заседал «Террористический» комитет Совета Лиги, в котором СССР представлял Е.В. Гиршфельд¹³. В общей дискуссии большинство представителей высказалось в пользу заключения международной конвенции о борьбе с терроризмом. Правда, швейцарский делегат заявил, что не видит особой пользы в таком акте, поскольку в его стране всё обстояло благополучно, а председательствующий бельгиец поставил вопрос о целесообразности подобной конвенции вообще. В связи с этим Гиршфельд напомнил экспертам, что поручения Совета Лиги надо выполнять. В качестве базы для обсуждения он предложил французский проект (единственный), достаточно полно охватывавший общие направления конвенции и точно определивший факты терроризма в качестве её объекта. Он подчеркнул значение согласованных мер по предупреждению терактов, а также высказал сомнения юридического и практического характера в целесообразности МУС.

После общей дискуссии, в которой наиболее активными оказались румынский, английский, итальянский, польский, французский и испанский делегаты, за основу был принят дополненный их предложениями французский текст. Выявились две новые тенденции: принятие «широких» формулировок с целью придать конвенции большую силу в смысле предупредительных и карательных мероприятий, «интернационализировать» их, создав МУС (предложено Румынией, поддержано Францией, Бельгией, Испанией), и сохранение автономных

¹² Там же, л. 5—7.

¹³ Там же, ф. 415, оп. 7, д. 5, л. 4—6.

прав отдельных государств, отказ от расширения рамок конвенции, воздержание от создания МУС (близко позиции СССР и одобрено Швейцарией, Италией и Польшей). Англия склонялась к второй группе государств, но предложила ввести «для расширения целей конвенции» термины «социальный строй», «угроза общей системе всех (подчёркнуто в документе. — *И.Х.*) стран». Против выступили и Гиршфельд, и делегаты Италии, Швейцарии, Польши, Бельгии, посчитавшие, что это приведёт к спорам и путанице.

Советский представитель настаивал на более точных формулировках, соответствующих актам террора, на сохранении терминологии «политического терроризма». Однако его не поддержало большинство участников заседания — в противном случае их страны (согласно законодательству) могли быть лишены возможности судить и выдавать виновных в подобных преступлениях, поскольку сама конвенция квалифицировала данные деяния как «политические». От этой терминологии решили отказаться вопреки возражениям Гиршфельда, а также французского и польского экспертов. Провести важный для Москвы термин не удалось.

Как и ожидалось, прения по вопросам характера и рамок конвенции были политически насыщены и касались «деликатных» моментов. Гиршфельд препятствовал принятию неопределённых формулировок, требовал их уточнения с точки зрения опасности терактов. Его поддержали многие делегаты, и в текст внесли соответствующие изменения. Большая дискуссия разгорелась по вопросу об эмиграции. Румыны предложили обязать правительства наблюдать за деятельностью находящихся на территории их государств эмигрантов, но большинство оказалось против. Тогда Гиршфельд пояснил, что в конвенции шла речь не об уничтожении права убежища, а только о борьбе со злоупотреблениями в этой области. То есть правительства обязаны были бороться с разными военно-террористическими организациями эмигрантов для предупреждения терактов. Это устроило всех.

Горячо обсуждались политический и юридический аспекты вопроса об экстрадиции, но эксперты не смогли прийти к согласию и признали статью «неабсолютной». Непросто решалась и судьба Международного уголовного суда. Франция, Испания и Бельгия оказались его активными поборниками. Но твёрдо высказались против СССР, Италия и Швейцария: две последних — с точки зрения «умаления суверенных прав» государств, а Гиршфельд из-за сомнений в практической целесообразности МУС для СССР.

В результате работы первой сессии Комитета был принят предварительный проект конвенции, определявший действия, подпадавшие под её юрисдикцию; их наказуемость; вопросы экстрадиции, прав на ношение оружия, борьбы с фальшивыми паспортами, обмена сведениями, арбитража. Вопрос о создании МУС резервировали как предложение делегаций Франции, Бельгии, Румынии и Испании.

По предложению Гиршфельда проект конвенции передали для изучения компетентным органам Лиги Наций и стран-участниц. В отчётном докладе Комитета сентябрьскому 1935 г. Совету Лиги указывалось, что проделана лишь часть работы и требовалась доработка проекта на следующей сессии¹⁴, после чего его обсуждение должна завершить конференция представителей

¹⁴ Там же, ф. 0136, оп. 19, д. 817, л. 61–64.

заинтересованных стран. Но к тому времени советский представитель уже добился введения в проект наиболее важных для Кремля статей.

23 июня 1935 г. Лашкевич, анализируя результаты работы Комитета, отмечал, что к моменту продолжения обсуждения надо конкретизировать позиции Москвы по всем вопросам, кроме создания МУС, против которого уже решили протестовать. В остальном СССР пока не был связан ничем, кроме заявления, что в интересах мира необходимы репрессии и особенно превентивная борьба против индивидуального политического терроризма, не переходящая в подавление массовых движений.

Лашкевич выдвинул конкретные предложения: статью об экстрадиции считать приемлемой, как и о наказуемости (основное условие эффективности конвенции), так как она предусматривала все акты, направленные против интересов одной из договаривающихся сторон и подпадавшие под определение «терроризм». Вместе с тем отмечалось, что её действие ограничивали содержащиеся в ней исключения: государство могло не наказывать своего гражданина, совершившего преступление за границей и вернувшегося на родину, если в аналогичном случае не выдало бы иностранца (совершившего политическое преступление, дающее право убежища). Кроме того, оно могло не карать и гражданина другой страны, преступившего закон за границей, если пострадавшее государство (или то, где находился преступник) не допускало наказания за подобное противоправное деяние, совершённое за рубежом.

Дефиниция преступления, по мнению Лашкевича, также допускалась, хотя понятие «терроризм» фигурировало только в конвенции и не расшифровывалось. Суды каждого государства должны были сами решать, подходит ли данное деяние под действие конвенции, что могло вызвать спор об её применении. Он разрешался арбитражными судами, что являлось неприемлемым для СССР. Указание на «политический» терроризм содержалось в резолюции Совета Лиги от 10 декабря 1934 г., но только чтобы облегчить прохождение вопроса в парламентах. В конвенции использовалась громоздкая формула, извращавшая определение терроризма путаницей понятий¹⁵.

На основе этих материалов 8 августа 1935 г. заведующий правовым отделом НКВД А.В. Сабанин дал свою, более жёсткую, оценку проекта конвенции по подавлению террористической деятельности. Он отметил, что документ опасно расширил рамки вопроса по сравнению с первоначальным французским предложением. В случае его принятия без изменений, он мог быть «направлен на подавление всякого революционного движения, даже и не прибегающего к террористическим методам». Поэтому Сабанин предложил внести следующие поправки, согласовав их с французской делегацией: отказаться от формулировки «об общей опасности», мотивируя тем, что проект комитета выходил за пределы поручения Совета Лиги; исключить недостаточно конкретные для уголовного преследования фразы; сделать оговорку, что СССР не разделяет идею о создании Международной уголовной палаты¹⁶.

13 декабря 1935 г. предложения НКВД были направлены на согласование прокурору СССР, а 29 декабря Вышинский и заместитель наркома юстиции Е.Б. Пашуканис дали заключение на проект конвенции в связи с предстоящей второй сессией Комитета. Формулировки значительно смягчили, чтобы легче достичь компромисса. Во вводной части документа они рекомендовали

¹⁵ Там же, ф. 415, оп. 12, д. 15, л. 19.

¹⁶ Там же, л. 20.

подчеркнуть, что речь шла о терроризме и диверсионных актах, создававших угрозу миру, а в некоторых случаях прямо направленных на провокацию войны. Против выражения «общественная опасность» Вышинский и Пашуканис не возражали, но предложили уточнить в конвенции: акты насилия, направленные против человеческой жизни, здоровья или имущества, совершённые во время массовой борьбы (восстания, гражданской войны, стачек, аграрных движений), не должны рассматриваться как терроризм. Следовало, по их мнению, также указать, что Москва рассматривает проект конвенции как средство борьбы с определёнными течениями и организациями, поставившими целью спровоцировать войну, для чего применить методы индивидуального террора и диверсионных актов¹⁷. Эти предложения были приняты.

Вторая сессия Комитета проходила 7–15 января 1936 г. Первоначальный текст конвенции подвергся значительным изменениям, но советскому эксперту в Комитете В. Броуну (сменившему Гиршфельда) не удалось провести предложенные НКВД формулировки, поскольку против них выступил почти весь состав Комитета. Так, Броун подчёркивал, что «расплывчатость» ст. 1 затруднила бы работу юридических органов участвовавших государств. Однако члены Комитета возражали против включения предложенного СССР уточняющего термина «политический терроризм», которое мешало ратификации конвенции государствами, чьи конституции не допускали выдачи политических преступников, и могло спровоцировать «провал» конвенции. Но Комитет всё же согласился на термин «терроризм». Кроме того, советская формулировка не предусматривала случаев, когда теракт совершался в одной стране, а преступник скрывался в другой. Хотя после добавления Броуном соответствующего абзаца к предложенной им редакции она стала более ясной и логичной, с советским экспертом всё равно не согласились.

Не удалось ему отстоять и предложение посвятить вступительную часть мотивам конвенции, а ст. 1 — её целям. Однако Броун считал, что большой опасности в расширительном толковании формулировок ст. 1, 2 нет. Его только смущало, что в документе отсутствовала статья, предусматривавшая наказания при актах терроризма немеждународного характера, и был изъят термин «политический терроризм».

Что касается остального текста, то в ст. 3 — о подстрекательстве, сообщничестве и т.п. — Броун предложил ввести пункт о пропаганде терактов, но его не поддержали, а публичное и частное подстрекательство объединили, хотя против введения последнего термина эксперт и возражал. В ст. 4 по требованию итальянцев и англичан (чьи короли пользовались специальной уголовной протекцией) ввели ссылки на особые национальные законодательные положения, чтобы изменить квалификацию преступления и наказания, если жертвой является глава государства. На это Броун возразил, так как различия в наказании могли ослабить эффективность подавления терроризма. Он был против упоминания о фальшивомонетчиках в ст. 7 и принципа территориальности — в ст. 8. Однако англичане потребовали зафиксировать наказания за пределами государств, где существует принцип территориальности, и их поддержали.

Ст. 9 немного изменили, чтобы уравнивать права договаривающихся сторон — тех, кто подчинял экстрадицию условию взаимности и не имел таких положений в законах, чтобы избавить последних от выдачи преступников во всех

¹⁷ Там же, л. 22–24.

случаях. Броун воспротивился этому, но не был уверен, что новая формула хуже. И вообще он, по собственному признанию, подчас выступал против поправок недостаточно обоснованно. Так было по поводу ст. 10 — о праве заключать группой государств отдельную конвенцию в международном уголовном суде и ст. 11 и 13 — о запрещении и ликвидации вооружённых банд.

Комитет составил проект конвенции, не приняв поправок СССР относительно случаев международного терроризма, но они были зафиксированы в соответствующем докладе экспертов. Вместе с тем некоторые статьи конвенции изменили («чтобы дать удовлетворение» советским позициям) и уточнили многие формулировки. Броун «тщательно резервировал» все пункты проекта, где редакция расходилась с предложениями СССР. Эксперт добился внесения части своих оговорок в доклад Комитета, хотя другие этого не делали. Так Броун выполнял требование обезопасить Москву от всех возможных проблем в случае ратификации конвенции.

Особые заседания были посвящены созданию Международного уголовного суда. При его обсуждении голоса разделились. За создание МУС выступили французы, румыны, бельгийцы и испанцы, против — итальянцы, венгры, поляки и швейцарцы — по идейным соображениям, а также Броун и англичане — по практическим. В прениях предложили «облечь» положение об этом органе в форму факультативного протокола, приложенного к конвенции. Итальянский представитель П. Алоизи, наиболее рьяный противник МУС, не разобрался в сути вопроса и согласился. Он дезориентировал остальных противников, и предложение чуть было не одобрили. Тогда выступил Броун с «практическими возражениями» и показал, что такое решение приведёт к недоразумениям и спорам участников. Его возражения приняли и решили, что положение о МУС станет предметом отдельной конвенции.

Броун писал руководству, что в числе сторонников Международного уголовного суда оказались страны, заинтересованные в подавлении терроризма, в лагере его противников — те, против кого была направлена конвенция, и СССР. Дело в том, что документ имел «бреши», которые в ряде случаев могли сделать его недейственным и избавить участников от его реализации. Но во многих странах в отношении преступников выносили приговоры суды присяжных, вердикты которых не могли инспирироваться международными соображениями, и Броун считал, что договор о МУС не ослабит, а усилит действие конвенции о терроризме. Он подчёркивал также, что данный договор не обязывал участников передавать дела в МУС — право карать преступников оставалось за судами их стран¹⁸.

23 января 1936 г. Совет Лиги Наций постановил разослать на отзыв правительствам подготовленные комитетом экспертов проекты конвенций — о борьбе с терроризмом и о создании МУС, включив вопрос об их заключении в повестку дня XVII Ассамблеи Лиги.

На следующий день Броун доложил генеральному секретарю НКИД Э.Е. Гершельману об итогах совещаний и о характере подготовленного проекта, а 15 февраля эксперт по делам Лиги Наций В.В. Егорьев и Сабанин направили Литвинову записку о проекте конвенции по борьбе с терроризмом. По их мнению, документ был слишком усложнён, запутан и имел недостатки для СССР — изъятия, лишаящие конвенцию практической ценности, отсутствие чёткого понятия терроризма

¹⁸ Там же, ф. 54, оп. 5, д.5, л. 31–39.

как определённого метода политической борьбы и употребление формулировки, создающей впечатление, что конвенция может распространяться на другие политические выступления с проявлениями насилия. Правовой отдел НКИД вновь рекомендовал в первую очередь добиться исключения громоздкой формулировки терроризма, ввести в отношении него определение «политический» и изменить предисловие в духе советского понимания этого явления. Если не удастся, попытаться включить случаи политической мести и т.д. Предлагалось обратить внимание конференции на то, что в перечень охраняемых лиц вошли правительственные чиновники и военные, против которых теракты совершались редко, но не были упомянуты видные общественные фигуры. Однако и эти пункты оказывались приемлемыми при условии сохранения советского определения термина «терроризм» в качестве метода политической борьбы, состоящего в убийствах отдельных лиц как таковых или в разрушениях, совершённых исключительно с демонстративно политической целью. Остальные статьи (исключение — об арбитраже) НКИД считал в общем удовлетворительными, хотя поправки о деталях следовало сделать после согласования вопроса о некотором изменении советского законодательства (чтобы не поставить СССР в менее выгодное положение по сравнению с другими странами).

Советский Союз оказывался заинтересованным в том, чтобы количество государств, от ратификации которых зависело введение конвенции в силу, было достаточно велико, без чего она не имела бы большого практического значения. Любопытно, что договорно-правовой отдел НКИД неожиданно поставил вопрос о заключении «достаточно эффективной» конвенции между *несколькими* (выделено мной. — И.Х.) государствами, чтобы остальные могли участвовать в ней с оговорками, т.е., предлагая заключение альтернативного соглашения.

Проект конвенции о МУС, которому государства могли бы передавать лиц, находившихся на их территории, юристы сочли приемлемым, но Советскому Союзу ненужным. Его рекомендовалось не отвергать, чтобы только поддержать инициаторов — Францию, Румынию, Бельгию и Испанию¹⁹.

К апрелю 1936 г. были подготовлены письмо секретарю Лиги Наций с замечаниями СССР по проекту конвенции о терроризме и устное заявление на XVII Ассамблее Лиги или на конференции. В них отмечалось, что проект экспертов: 1) не фиксировал, что речь идёт о терроризме именно политического характера и о недопустимости применения к этому способу борьбы права убежища; 2) оставлял безнаказанными случаи убийства, совершённые не по политическим мотивам; 3) неоправданно расширял по формальному признаку круг государственных служащих, посягательство против которых считалось актом терроризма, не учитывая, что теракты обычно направлены против политических деятелей, а также исключил общественных деятелей в качестве потенциальных жертв; 4) допускал возможность амнистии террористов и признавал неподсудными собственных граждан, совершивших теракты за границей и укрывшихся на родине; 5) из-за сложности и расплывчивости формулировок учитывал насильственные акты, не имевшие террористического характера и не затрагивавшие интересы другого государства; 6) недостаточно определённо предусматривал наказание в случае вторжения на территорию государства вооружённых банд или отдельных лиц с целью совершения диверсий, а также

¹⁹ Там же, ф. 415, оп. 13, д. 7, л. 1—4.

недопущения существования организаций, открыто проповедовавших политический терроризм²⁰.

Поправки были в общем уже известны, но облечены в достаточно деликатную форму, подчас со ссылками на опасность создания международных трений и трудностей при применении конвенции. Москва подчёркивала свою солидарность с идеей международного значения заключения конвенции по борьбе с политическим терроризмом. Кроме того, теперь уже говорилось и о желании поддержать дополнительные меры, включая создание международного трибунала, а также достижения соглашения о наказуемости исполнителей терактов всеми участниками конвенции. Если на Конференции не удалось бы достичь всеобщего соглашения по этому вопросу, то предлагалось заключить конвенцию между более ограниченным кругом государств, чтобы оставшиеся могли участвовать в ней с оговорками, и осуществилось хотя бы частичное сотрудничество в этой области охраны согласия между народами, от которого зависел мир.

Только через полгода, в начале октября 1936 г., первый (политический) Комитет Лиги Наций обсудил замечания, содержащиеся в полученных от правительств ответах, и сформулировал свои поправки. 10 октября 1936 г. XVII Ассамблея Лиги одобрила эти документы и приняла резолюцию о проведении последней сессии Комитета для завершения работы²¹. 13 января 1937 г. в нём состоялась генеральная дискуссия по проблеме терроризма, в ходе которой были доработаны проекты обеих конвенций. В тексте первой — о предупреждении и пресечении терроризма — уточнили ситуации, когда акты терроризма начинали носить международный характер, и возможности их предупреждения. Была внесена статья, обязывающая государства самостоятельно квалифицировать любой акт, поддерживавший активность террористов против безопасности и общественного порядка любой другой страны, для чего уточнялась дефиниция «акты терроризма». По настоянию СССР Комитет обратил внимание на вопрос о гражданской войне. Таким образом, некоторая часть замечаний Москвы была прямо или косвенно учтена.

По проекту конвенции о создании Международной уголовной палаты предлагалось следующее. Палата имела постоянный характер, но должна была собираться только для обсуждения дел, входивших в её компетенцию. Каждая страна, участвовавшая в конвенции, могла не судить обвиняемого самостоятельно, а передать его палате или стране-участнице, потребовавшей выдачи такового. Палата обязывалась применить уголовный закон страны, на территории которой совершилось преступление. В случае вынесения смертного приговора приводящее его в исполнение государство могло избрать более мягкое наказание в соответствии со своим законодательством. Дипломатические споры подлежали третейскому или судебному разбирательству. Конвенция подлежала ратификации и с 1 июня 1938 г. была открыта для присоединения членов Лиги Наций и не входивших в неё стран. Советские эксперты поддерживали проект, однако настаивая на том, что в случае помилования государство, исполнявшее наказание, запрашивало бы мнение председателя палаты²².

²⁰ Там же, л. 5–6.

²¹ League of Nations (далее — LN). Minutes of the First Committee on the 17 Ordinary Session of the Assembly (1936). Geneva, 1936. P. 84–85.

²² Ibid. Records of the XVII-th Assembly. Geneva, 1936. Doc. A.72. 1936. V.; АВП РФ, ф. 54, оп. 6, л. 92, л. 171–182.

Третья (завершающая) сессия Комитета проходила 20–24 апреля 1937 г. с участием представителей Бельгии, Великобритании, Чили, Испании, Франции, Венгрии, Польши, Румынии, Швейцарии, СССР (НКВД назначил экспертами Броуна и советского представителя секции печати Лиги В.А. Соколина). Обращало на себя внимание демонстративное отсутствие итальянцев.

Поскольку к тому времени международная обстановка обострилась, советское руководство решило не идти на конфронтацию с другими делегациями, но вновь ужесточило свои требования. Экспертов обязали не проявлять активности и просто поддерживать предложения, способные придать выработаемому проекту «более реальное содержание». Москва требовала, чтобы они настояли на новом определении теракта (включить в него посягательства, не обладавшие признаком общей опасности); уточнили постановления, которые участники конвенции должны были включить в своё внутреннее законодательство, и определить понятие преступлений, подлежащих применению конвенции; попытались вновь ввести в перечень охраняемых конвенцией политических деятелей лиц, не являвшихся членами правительства или парламента²³.

Кое-что из запланированного удалось сделать, однако Комитет внёс ряд изменений в проекты обеих конвенций («О борьбе с терроризмом» и «Об учреждении Международного суда»), ухудшив, по мнению советских экспертов, первоначальный текст. Главные дебаты развернулись вокруг статей, определявших их цели, и вопроса об экстрадиции и преследовании террористов, укрывавшихся на чужих территориях. Сразу выявилась тенденция сузить сферу приложения конвенций. Бельгийский представитель настаивал на определении терроризма как акта, направленного к созданию «состояния террора» и общей опасности. Противник этой формулировки – представитель Англии – доказывал, что марсельское преступление, явившееся отправной точкой обсуждения вопроса, не подпадает под это определение. «Для выхода из затруднения» предложили приравнять подобные покушения к терроризму. Комитет не согласился, опасаясь изменить цель конвенции, направленной главным образом против покушений марсельского типа.

Затем представитель Франции предложил сократить конвенцию до минимума, убрав статьи о борьбе с терактами, совершёнными против лиц и учреждений другого государства, находившихся на территории страны покушения, поскольку в каждой стране имелись преследовавшие такие акты законы. Террористы должны были подпадать под действие конвенции при совершении преступлений за границей. Одновременно француз предложил убрать перечисление актов и статью о паспортах. Вопрос об экстрадиции в случае теракта, совершённого против какого-либо государства на его территории, предлагалось решать в соответствии с местным законодательством. Если же акт был направлен против другой страны, то преступник должен был выдаваться государству, на территории которого это произошло (однако это предложение отвергли).

Для определения целей конвенции выбрали эклектическую формулу: «политический» терроризм определили как «акты, направленные против государства»; термин «общая опасность» заменили фразой «акты, способные вызвать ужас у индивидуумов, групп лиц и в публике». Уточнение Броуна – конвенция специально направлена против международного терроризма – встретили

²³ Société des Nations (далее – SdN). Comité pour la repression internationale du terrorisme. Troisième session. C.R.T. 3-ème session. P.V. Genève, 1937. P. 1–3; АВП РФ, ф. 04, оп. 17, д. 15, л. 36; ф. 415, оп. 14, д. 4, л. 18–20.

холодно и приняли только после обращения советского эксперта к формулировке резолюции Ассамблеи Лиги от 10 октября 1936 г. Но оказалось трудно точно и всеобъемлюще определить признаки международного характера этого акта, и было решено обойтись без них.

Комитет также отразил в проекте часть резолюции Ассамблеи, где говорилось о долге каждого государства воздерживаться от вмешательства в политическую жизнь других стран, но, по мнению советской делегации, в крайне неудовлетворительной форме — «выпало» важное определение терроризма, направленного на осложнение международных отношений. В результате участники подтвердили обязанность держав не предпринимать действий, «благоприятствующих» террористической деятельности против другого государства, предупреждать и пресекать такие акты. Следуя инструкциям НКВД, Броун не стал проявлять в этом вопросе большой активности, но считал, что на «дипломатической» конференции это упущение необходимо было исправить.

Новую формулу определения терроризма дополнили весьма неполным перечнем актов содействия. Кое-что Броуну удалось сделать: статью об экстрадиции отредактировали, о фальшивых паспортах — сохранили и т.д. Однако в целом изменения не носили принципиального характера. Под действие проекта соглашения попадали как покушения на представителей государств, так и акты вредительства, разные виды подготовительной деятельности, соучастие и посредничество.

Не удалось изменить что-либо в отношении непреложности наказаний. Целью проекта было обязать участников карать преступников, организовавших на территории своих стран теракты, направленные против другого государства, а также обеспечить судебное преследование лиц, совершивших подобное в одном государстве и бежавших в другое, предав их местному суду или выдав другой стороне. Но проект содержал ряд условий, благодаря которым и выдача, и судебное преследование в таких случаях ставились в зависимость от внутреннего законодательства отдельных государств. То же касалось и регламентации продажи оружия отдельным лицам, борьбы с подделкой паспортов, обмена сведениями между государственными органами по борьбе с терроризмом.

Важной составляющей соглашения стала и конвенция о создании МУС. На обсуждении она подверглась лишь редакционным изменениям. Броун присутствовал на этом пленарном заседании, но только сделал оговорку, что СССР не считает себя обязанным обращаться к арбитражу в случае разногласий по толкованию и исполнению конвенции²⁴.

Проекты конвенций — о предупреждении и пресечении терроризма (28 статей) и о создании МУС (53 статьи) — были приняты экспертами 24 апреля 1937 г.²⁵ Ход обсуждения показал, что их отношение к первой конвенции при всём понимании важности вопроса было в целом скептическим. Наиболее рьяными сторонниками придания ей эффективности оказались Англия, Польша и Бельгия, со стороны Франции интерес угасал. Венгрия и Италия саботировали обсуждение, а многие эксперты открыто говорили, что документ будет иметь не столько юридическое, сколько моральное значение и это было не так уж плохо.

²⁴ АВП РФ, ф. 415, оп. 8, д. 65, л. 2–7; SdN. Comité pour la repression internationale du terrorisme. C.R.T. 3-ème session. P.V. 1. P. 11; P.V. 2. P. 9, 13; P.V. 3. P. 1–19; P.V. 4. P. 1–14; P.V. 5. P. 1–12; P.V. 6. P. 1–15; P.V. 7. P. 1–12; P.V. 8. P. 1–12; P.V. 9. P. 1–12; P.V. 10. P. 1–14; P.V. 11. P. 1–4.

²⁵ SdN. C.R.T. / 28(1) Genève. le 24 avril 1937. P. 1–14; C.R.T. / 29(1); C.R.T. / 30(1).

Международную конференцию для подписания соглашения по борьбе с терроризмом Лига Наций решила созвать в ноябре 1937 г. Москва была недовольна ходом событий, опасаясь формализации вопроса. Так, Литвинов считал, что за три года работа по составлению соглашения приобрела сугубо юридические черты, вытеснившие политическую сторону дела, а проект, носивший «технический характер», мог подвергнуться на конференции ряду аналогичных изменений. Нарком учитывал малую вероятность того, что будут приняты реальные меры по борьбе с терроризмом. Однако 23 октября 1937 г. в письме Сталину он указал, что считает полезным принять участие в конференции, не предпрещая вопроса о подписании соглашения до подробного рассмотрения его советским правительством²⁶.

24 октября постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) представителем на Женевскую конференцию по борьбе с терроризмом был назначен советник парижского полпредства Гиршфельд. А 29 октября состоялось совещание представителей НКВД, НКЮ и прокуратуры СССР, на котором постатейно были обсуждены проекты конвенций — о предупреждении и пресечении терроризма и создании Международной уголовной палаты²⁷. В результате они сочли целесообразным внести ряд поправок к текстам в процессе их обсуждения в Женеве. Вопрос о подписании этих конвенций они предлагали обсудить после того, как выяснится, какие тексты будут приняты. В основном поправки носили редакционный и уточняющий характер, подчёркивающий позицию СССР и ужесточавший преследование и наказание террористов. В ходе обсуждения ставился вопрос о возможности сделать общую оговорку о непризнании Советским Союзом «третейской клаузулы (статья о передаче спора на рассмотрение в третейский суд. — *И.Х.*) и международных трибуналов», но от этого отказались. Напротив, было предложено настаивать на введении статьи о передаче дела в трибунал по требованию потерпевшей стороны²⁸.

Международная конференция по борьбе с терроризмом открылась 1 ноября 1937 г., и сразу начались дебаты. Советский представитель выступил 2 и 3 ноября в генеральной дискуссии, а затем в постатейном обсуждении конвенций²⁹. К тому моменту Москва так окончательно и не решила, стоит ли их подписывать. 12 ноября советской делегации была направлена радиограмма, что в случае подписания или присоединения к актам, заключённым на конференции, необходимо сделать оговорку о том, что в плане разрешения споров по их толкованию или применению правительство СССР не принимает на себя обязательств «иных, кроме лежащих на нём, как на члене Лиги Наций»³⁰. Гиршфельд заявил об этом 16 ноября перед подписанием документа, когда представители всех стран-участниц высказывали мнения своих правительств. В тот же день были приняты обе конвенции. Первую подписали 20 стран, вторую — десять, но СССР среди них не было. С 1 июня 1938 г. к государствам,

²⁶ РГАСПИ, ф. 3, оп. 63, д. 194, л. 176—177; АВП РФ, ф. 415, оп. 8, д. 65, л. 8—9.

²⁷ LN. Committee for the International Repression of Terrorism. off. N.C. 222 M. 162. 1937. V. Geneva. 26.04.1937. Series of League of Nations Publications. 1937. Vol. 1. P. 1—14.

²⁸ РГАСПИ, ф. 3, оп. 63, д. 194, л. 175; АВП РФ, ф. 54, оп. 6, д. 92, л. 217.

²⁹ LN. № C.94.M.47. 1938. V. Actes de la Conference internationale pour la repression du terrorisme. Genève, du 1 au 16 novembre 1937. Genève, le 1 juin. 1938. P. 5—33. 61, 69—81, 81—91, 108—116.

³⁰ АВП РФ, ф. 54, оп. 6, д. 92, л. 208.

решившимся на реализацию этих соглашений, могли присоединиться (к обеим конвенциям или к одной) другие члены Лиги Наций³¹.

Конвенция о предупреждении и пресечении терроризма состояла из преамбулы и 29 статей, довольно полно и широко определявших объект действия её положений. Целью соглашения провозглашалось обеспечение сотрудничества высоких договаривающихся сторон для предупреждения и пресечения актов терроризма международного характера.

В ст. 1, 2 международный террористический акт определялся как преступные действия, направленные против государства и имеющие целью или способные терроризировать определённых лиц, групп лиц или публику. Такими преступлениями считались: 1) преднамеренные действия, угрожавшие жизни, неприкосновенности, здоровью, свободе глав государств и лиц, пользующихся их прерогативами, их наследных или назначенных преемников; их супругов; лиц, облечённых общественными функциями или обязанностями в связи с их исполнением; 2) умышленные разрушения или повреждения принадлежавшего иностранному государству публичного имущества; 3) акции, совершённые с намерением подвергнуть опасности человеческие жизни путём дестабилизации общественной жизни; 4) попытки совершить нарушения, предусмотренные ниже; 5) изготовление, приобретение, хранение или передача оружия, боеприпасов, снаряжения, взрывных устройств или веществ в целях совершения теракта.

Договаривавшиеся стороны должны были предусмотреть в своём уголовном законодательстве недопущение следующих действий: объединения в целях совершения терактов; подстрекательства, когда оно имеет результаты; непосредственного публичного подстрекательства к терактам, предусмотренным конвенцией, независимо от их результативности; преднамеренного участия в теракте; всякой сознательно оказанной помощи такому действию.

Подробно рассматривалось юридическое обеспечение этих условий. Пресечение указанных преступлений объявлялось обязательным и одинаковым для всех договаривающихся сторон, независимо от того, против кого подобные действия направлены. Иностранные гражданские истцы должны были иметь возможность осуществления всех прав, признанных за местными гражданами. Предусматривалась экстрадиция преступника, совершившего теракт международного характера, на условиях взаимности. Если сторона не признавала экстрадиции своих подданных, её граждане должны были подвергаться наказанию после возвращения на родину. В тех случаях, когда экстрадиция оказывалась невозможной, конвенция требовала осуждения преступника национальным судом государства, на территории которого произошло задержание. Для эффективного предупреждения всякой деятельности, противоречащей цели конвенции, участники обязывались принять на своей территории соответствующее законодательство.

Особо оговаривались правила ношения, владения и передачи огнестрельного оружия и боеприпасов. Требовалось запретить в законодательном порядке бесконтрольное ношение, владение и «отчуждение» оружия неохотничьего,

³¹ LN. Actes de la Conference internationale pour la repression du terrorisme. Genève, du 1 au 16 novembre 1937. Genève, le 1 juin. 1938. P. 5–33; LN. № C. 547. M. 384. 1937. V. Convention for the Creation of an International Criminal Court. Geneve le 16 Novembre. 1937; № C. 548. M. 385. 1937. V. International Conference on the Repression of Terrorism. Geneve. Novembre. 1 sit to 16-th 1937. Final act.

с гладким стволом, и боеприпасов, которые могли использовать террористы. Производители огнестрельного оружия (кроме охотничьего) должны были отмечать каждое изделие порядковым номером и вести учёт его покупателей. Предусматривалось наказание за мошеннические действия по подделке паспортов или равноценных документов; за ввоз их в другие страны, приобретение и хранение; за сознательное их использование. Должны были пресекаться действия должностных лиц по выдаче паспортов или виз с целью «благоприятствовать деятельности, направленной против задачи, преследуемой конвенцией». В соглашении был зафиксирован принцип неотвратимости наказания преступника.

Ряд статей конвенции предусматривал создание на территории каждой страны-участницы национального механизма по решению вопросов предупреждения терроризма и борьбы с ним, а также их участия в межгосударственных акциях такого рода. Определялся порядок и способы разрешения споров и разногласий, которые могли возникнуть между странами в процессе реализации соглашения. Несомненно, оно имело целью обеспечить мировое сотрудничество в деле предупреждения и наказания терроризма, но, по мнению НКВД, его формулировки не соответствовали намерениям — международный контроль над следствием, выдача преступников высшему трибуналу, его состав и т.п. не обеспечивали действительной борьбы с этим злом.

Вместе с тем конвенция содержала положения, присущие внутреннему уголовному законодательству каждого цивилизованного государства (обязательство бороться на своей территории с терроризмом и подстрекательством к нему, с недозволенным хранением оружия, взрывчатых веществ, выдачей поддельных паспортов и др.), а также технические постановления о порядке соответствующих направлений и судебных поручений, об обмене информацией и др. Поэтому руководство советского дипломатического ведомства полагало, что подписание данного соглашения могло иметь большое международное значение³².

СССР, как и многие другие члены Лиги, резервировал право присоединиться к конвенции до 31 мая 1938 г., и НКВД, учитывая, что документ не налагал на участников обязательств, несовместимых с внутренним законодательством, настойчиво рекомендовал подписать её. На этот случай Броун сделал все предусмотренные при подписании международных соглашений Лиги Наций оговорки для решения разногласий по исполнению и толкованию.

25 ноября 1937 г. правовой отдел НКВД направил советскому эксперту Плоткину новые поправки к конвенции о терроризме. Это была очередная попытка при её технической доработке внести в текст случаи, подпадающие под статью «террористические акты», нападения на общественных деятелей, даже если они не состояли на государственной службе, а теракт совершался «вследствие политического убеждения лица, против которого он направлен»³³. 22 декабря Литвинов передал наркому внутренних дел Н.И. Ежову, прокурору СССР А.Я. Вышинскому и наркому юстиции Н.В. Крыленко тексты обеих конвенций для заключения о возможности присоединения к ним СССР, подчеркнув, что они значительно отличались от первоначальных и давали государствам большие возможности в плане выбора решений, в частности, по

³² АВП РФ, ф. 415. оп. 14, д. 6, л. 12–14.

³³ Там же, ф. 54, оп. 6, д. 92, л. 200–201.

вопросу о преследовании и выдаче террористов и т.д.³⁴ НКВД, НКЮСТ и прокуратура СССР оперативно дали заключения о приемлемости для страны данных актов.

28 апреля 1938 г. Литвинов сообщил Сталину о положительной оценке конвенции, данной всеми ознакомленными с ней руководителями комиссариатов. По его мнению, у Москвы не было оснований уклоняться от присоединения к конвенции. В крайнем случае, отмечал нарком, если не все крупные государства подпишут этот договор, можно воздержаться от его ратификации. На следующий день Политбюро ЦК ВКП(б) приняло решение уполномочить Литвинова подписать конвенцию о международной борьбе с терроризмом³⁵.

Необходимо отметить: в аналитической записке НКВД справедливо указывалось, что конференции по подготовке документов о предупреждении актов политического терроризма, установлении наказаний за них, о создании МУС содействовали нормотворчеству по борьбе с терроризмом, в том числе международным. Лига Наций, подчёркивалось в записке, определила возможные пути регулирования споров по дипломатическим каналам на основе соглашений между ними, арбитражного или судебного разбирательства, вынесения спора на рассмотрение Совета или Ассоциации Лиги.

13 мая 1938 г. СССР подписал конвенцию с оговоркой: «В отношении разрешения споров, касающихся толкования и применения этой конвенции, советское правительство не примет на себя никаких иных обязательств, чем те, которые падают на него как на члена Лиги Наций» (то же касалось и соглашения о создании МУС)³⁶.

Конвенция была подписана 24 государствами, но ратифицирована лишь Индией, вследствие чего не вступила в силу. Западные страны опасались неизбежного ухудшения отношений с государствами фашистского блока в случае попыток действенной борьбы с их террористическими актами. Иными словами, на первый план, как обычно, выступило намерение умиротворить агрессора в надежде, что он обойдёт их своим «вниманием» и повернёт на Восток.

Тем не менее конвенция сыграла положительную роль в договорно-правовом сотрудничестве государств-участников и стала одним из первых международных документов, касавшихся сложной политико-правовой проблемы, а страны с различным общественно-политическим строем объединились для борьбы с угрозой всеобщему миру. Кроме того, в ходе обсуждения статей соглашения удалось дать определение преступлению международного характера, решить некоторые вопросы юридической практики, экстрадиции, механизмов борьбы с акциями террора и др.

Для Советского Союза огромное значение имел сам факт участия в подготовке очень интересовавшей его конвенции. Это было принятое в муках решение переступить через страх спровоцировать новую волну антисоветской кампании, основанной на неприятии Западом советского законодательства, а также через опасения связать себя неприемлемыми условиями и вообще слишком активно сотрудничать в деликатной сфере, которая касалась революционных движений.

³⁴ Там же, л. 1.

³⁵ РГАСПИ, ф. 3, оп. 63, д. 194, л. 178.

³⁶ АВП РФ, ф. 415, оп. 8, д. 65, л. 24–38, 39.

Разработка советских проектов в той области международного права, которая ранее рассматривалась исключительно как враждебная, переоценка взглядов на коллективное решение неоднозначных проблем терроризма и борьбы за смену власти в стране — всё это способствовало лучшему пониманию руководством СССР сложившейся в мире ситуации, упрочению авторитета Советского государства в области международного права, а также корректировке взглядов на проблему международного терроризма. Разностороннее сотрудничество с другими государствами в области международного права привело Москву к решению не только войти в образованные Лигой Наций органы высшего международного арбитража, но и смело ставить там проблемы, имевшие существенное значение для безопасности страны и советского строя.