

АНТИТЕРРОР ПО-ИНДИЙСКИ

А.Ю. ЯКОВЛЕВ

Кандидат политических наук
Зам. директора Института экономики,
управления и права РГГУ

Ключевые слова: Индия, терроризм, противодействие терроризму

Среди наиболее трудных для решения проблем, с которыми приходится сталкиваться каждому современному государству, выступает противодействие терроризму. Решение данной задачи требует, прежде всего, решительности и в то же время осторожности и всесторонней тщательной проработки деталей.

Премьер-министр Индии М.Сингх в своем выступлении после серии взрывов в Мумбаи в июле 2006 г. заявил о необходимости жестких и незамедлительных мер по борьбе с терроризмом: «Мы должны осознать, что террористы стараются распространить свое влияние по всей стране. Они посягнули на наше единство и пытаются посеять межобщинную рознь. Мы не должны этого допустить. Пришло время для решительных мер, которые положат конец такой антигосударственной деятельности... и мы не успокоимся, пока не уничтожим любые проявления терроризма в Индии»¹.

Объявляя войну террору, необходимо учитывать массу факторов. В частности, как заметил польский писатель Станислав Лем, «терроризм во все времена использует такие средства, которые имеются в распоряжении для нетеррористических целей»². Поэтому государство, если хочет одержать победу над террором, вынуждено постоянно совершенствовать средства и методы, име-

ющиеся у него на вооружении. Неслучайно индийский вице-адмирал М.П.Авати, говоря о национальной безопасности, подчеркивал, что ее обеспечение должно базироваться не только на «географическом положении и экономическом потенциале страны», но и на ее «культуре, обычаях и истории»³.

В антитеррористические меры, принимаемые индийскими властями, входят как профилактические мероприятия, так и силовые акции.

СВОБОДА ЛИЧНОСТИ ИЛИ ПРОЧНОСТЬ ГОСУДАРСТВА?

Один из основополагающих принципов, призванных предотвратить рост межобщинной розни, был закреплен в Конституции Индии, вступившей в силу в 1950 г.

Это - политика секуляризма, которая означает равноправное отношение к гражданам Индии вне зависимости от их религиозной и этнической принадлежности. Так, статья 14 гарантирует, что ни один человек не может быть (независимо от его религиозной, национальной, кастовой, половой принадлежности, места рождения. - А.Я.) лишен правоспособности и обладает равными возможностями на правовую защиту на всей территории Индии. В свою очередь, статья 16 гласит о равенстве возможностей для каждого гражданина при приеме на все государственные должности. Статья 25, помимо свободы совести и выбора профессии, устанавливает свободу исповедания и пропаганды религии. А статья 28 закрепляет свободу посещения, преподавания и почита-

ния религий в специальных образовательных учреждениях⁴.

Как это нередко бывает в самых разных странах, провозглашенные индийской конституцией принципы работают не всегда. Хотя и их стопроцентное воплощение в жизнь не смогло бы полностью справиться как с межрелигиозной, так и с межэтнической рознью.

Индия, будучи одной из наиболее пострадавших от терроризма стран, давно начала разрабатывать правовую сторону противодействия этому злу.

Одно уголовное право не способно дать юридическое толкование различных ситуаций, связанных с множественными проявлениями терроризма и экстремизма, и законодательно обеспечить антитеррористическую деятельность. Поэтому появилась необходимость в специальной правовой базе.

Еще в период обсуждения будущего основного закона было много споров вокруг нынешней 22-й статьи, касающейся прав задержанных и подозреваемых лиц. В частности, индийский юрист Г.Дургабай Дешмукх отмечал: «...проблема, которую нам предстоит решить, заключается в том, что важнее - свобода личности или прочность государства? Когда опасность угрожает основам государственности, государство вынуждено выступать на стороне не личности, а общества. И я отдаю приоритет государству...»⁵

Другой ученый П.К.Сен также поддерживал подобные меры: «...возможно, придется принять некоторые меры, которые окажутся направленными против фундаментальных прав личности. Но понимание бедственности ситуации, затрагивающей не только нашу страну, все же вынудит ввести комплекс специальных мер, защищающих государство...»⁶

Однако были и те, кто выступал против подобных превентивных мер. Например, Махавир Тугаги подчеркивал: «...жизнь, свобо-

«Индия под прицелом террористов».



да и стремление быть счастливым являются естественными правами каждого. Государство существует не потому, что само по себе имеет на это право, но благодаря личности, которая обладает правами на жизнь и свободу, служащих залогом существования государства. Оно появилось и продолжает быть не по причине отъема у людей их естественных прав... Конституционное собрание не вправе вверять в руки будущего правительства право на задержание людей»⁷.

В итоге Конституционное собрание обеспечило правовую базу деятельности государственных органов в чрезвычайных ситуациях, в частности, в случае террористических угроз.

Статья 22 Конституции Индии гарантирует задержанным лицам защиту от превышения полицией своих полномочий. Так, «ни один задержанный не должен находиться под стражей без объяснения причин. Как можно быстрее, вне зависимости от повода задержания, подозреваемому должно быть обеспечено право на юридическую консультацию и защиту, а также предоставлен адвокат по выбору». Помимо этого, «каждому задержанному в течение 24 часов должно быть предъявлено обвинение (не считая времени в пути от места ареста до суда). Свыше указанного периода человек не может находиться под стражей без обвинения»⁸.

Нормы уголовного права и судебного процесса дополняют сле-

дующие нормативные акты в области национальной безопасности и противодействия терроризму:

- Закон о предотвращении незаконной деятельности 1967 г.;

- Закон о нестабильных территориях (специальных судах) 1978 г.;

- Закон о национальной безопасности 1980 г.;

- Закон о борьбе с захватом воздушных судов 1982 г.;

- Закон о защите национальной безопасности 1986 г.;

- Закон о предотвращении террористической и подрывной деятельности 1987 г.;

- Закон о порядке защиты национальной безопасности 1987 г.;

- Закон о предотвращении терроризма 2004 г.;

- Закон об оружии массового поражения и способах его доставки (запрет незаконного оборота) 2005 г.;

- Закон о Национальном агентстве расследований 2008 г.

Дадим краткую характеристику основным антитеррористическим правовым актам.

Закон 1980 г. был принят для противодействия распространявшейся по всей стране террористической и подрывной деятельности экстремистов. С учетом обострения ситуации в Джамму и Кашмире, Пенджабе, Западной Бенгалии, Мадхья Прадеше, Махараштре, Уттар Прадеше и Химачал Прадеше он был доработан в 1993 г. Прогресс в вооружении и технических средствах связи, повышение уровня подготовки террористов и зарубежная помощь им заставили по-другому взглянуть на эту проблему.

В законе говорится об особых полномочиях полиции, недоступ-



Черный день: 26 ноября 2008 г. финансово-деловой центр и крупнейший город Индии Мумбаи стал объектом семи спланированных нападений пакистанских исламистов-террористов.

ных им в иных случаях. Для борьбы с растущими угрозами терроризма были сформированы специальные антитеррористические структуры. Также предусмотрены особые процедуры расследования дел о терроре. Это облегчило процессуальную базу и позволило оперативно реагировать в случае возникновения террористической опасности по всей стране.

Однако этот правовой акт был подвергнут критике в обществе, т.к. допускал нарушения прав личности и основ федерализма, устраняя различия в правовой базе отдельных штатов. Закон относился к подрывной деятельности высказывания и действия, угрожающие суверенитету и территориальной целостности Индии, в любой форме. Предусматривалось и наказание для каждого, кто с оружием будет замечен на территории, объявленной на особом положении.

Однако существовавшая тогда система правосудия не могла справиться с терроризмом.

В этой связи был разработан Закон о предотвращении терроризма, вступивший в силу в марте 2002 г.

Этот нормативный акт также был неоднозначно принят в обществе. Новое определение терроризма, по мнению критиков, стало слишком размытым и под категорию террористов могли попасть, например, протестующие у правительственных зда-

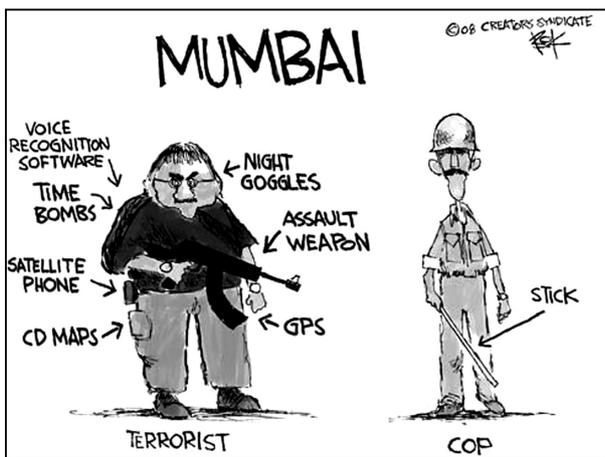
Главным объектом терактов в Мумбаи стала гостиница «Тадж-Махал».



ний. На всем протяжении судебного разбирательства человек не мог быть выпущен под залог. Период расследования дел о терроризме разрешалось продлевать до 120 дней.

Закон, по мнению одного из его противников Гаутамы Навлакхи, «размывает грани между виновными и невиновными» и помещает всех несогласных с чем-то, начиная от поэтов и мечтателей до сепаратистов, революционеров и преступников, в одну категорию «террористы»⁹. К «городским шпионам» могут быть отнесены журналисты, отказывающиеся предоставлять свой материал властям. Им грозит лишение журналистской аккредитации на 3 года и значительный штраф. Ранее за подобные действия наказывали трехмесячным запретом на работу и штрафом в 200 рупий (менее \$5). Полномочия полиции были также расширены¹⁰.

Справедливости ради стоит отметить, что наряду со злоупотреблениями закона имело место и его довольно ограниченное территориальное действие: 15 штатов и 6 союзных территорий не использовали нормативный акт.



Индийские полицейские с палками до прибытия спецназа оказались безоружными перед лицом хорошо экипированных террористов (на карикатуре слева: террорист с «штурмовым» автоматом, бомбами дистанционного управления, техникой спутниковой навигационной системы, приборами ночного видения и т.д.).

Ассам, Манипур и Трипура отказались от его применения, мотивируя это наличием и без него достаточного числа иных юридических документов, регулирующих борьбу с терроризмом.

На смену закону 2002 г. при-

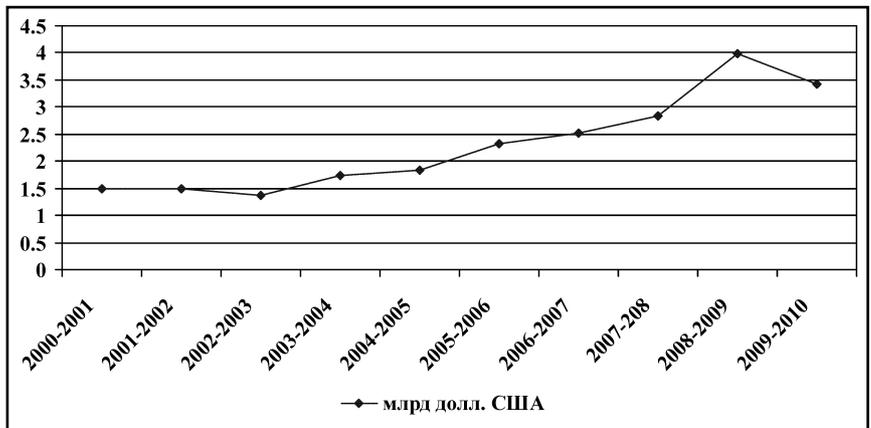


Рис. 1. Динамика расходов на центральные правоохранительные органы Индии (\$ млрд, 2001-2010 фин. г.)

Источник: Ministry of Home Affairs, Annual Report, 2009-2010. New Delhi, 2010, p. 100.

шел Закон о предотвращении терроризма 2004 г., ужесточивший меры борьбы с терроризмом и ответственность за совершение терактов. Так, если за различные преступления, связанные с терроризмом, закон 2002 г. предусматривал от 10 лет до пожизненного заключения¹¹, то по законодательному акту 2004 г., в случае, если в результате теракта погиб

хотя бы один человек, исполнителя ожидает либо пожизненное заключение, либо смертная казнь¹². За финансирование террористической организации или оказание какой-либо помощи в подготовке терактов предусмотрен срок от 5 лет до пожизненного заключения¹³. Количество организаций, признанных террористическими, возросло с 25 до 32. Целая глава посвящена конфискации доходов и собственности, полученных в результате террористической деятельности.

АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИЕ СТРУКТУРЫ

Новые теракты в экономическом центре страны - г. Мумбаи - в ноябре 2008 г., в результате которых погибло около 200 человек и более 300 получили ранения, снова заставили правительство Индии по-иному взглянуть на стра-

тегию борьбы с терроризмом. 17 декабря 2008 г. в закон 1967 г. были внесены изменения, подготовившие правовую почву для работы нового ведомства - Национального агентства расследований (НАР).

НАР, основной целью которого является расследование наиболее серьезных преступлений, в некотором роде выступает аналогом американского Федерального бюро расследований (ФБР) и Следственного комитета Российской Федерации (СК РФ).

В каждом штате создан территориальный орган НАР. Сотрудники агентства получили право розыска и ареста подозреваемых на всей территории Индии. Полиция обязана предоставлять сотрудникам НАР любую информацию о разыскиваемых лицах и совершенных ими преступлениях, а также оказывать им полное содействие.

Несмотря на то, что на агентство возлагаются большие надежды, индийское правительство продолжает уделять значительное внимание модернизации и переоснащению полиции и армии. Так, на финансирование центральных правоохранительных органов в последнее десятилетие было потрачено свыше \$23 млрд (рис. 1).

За годы борьбы с террористами в Индии было образовано довольно большое число различных органов, занятых борьбой с террористами. Вплотную заняться вопросами формирования, укомплектования и подготовки сил безопасности заставили события в Дžамму и Кашмире конца 80-х - начала 90-х гг. XX в.

Тогда индийские власти оказались не в состоянии эффективно противостоять пакистанским боевикам-исламистам ввиду недостаточной подготовленности антитеррористических сил, дефицита разведывательных данных и неготовности СМИ к информационному сопровождению операций по борьбе с террористами.

В то время индийские силы безопасности в штате Джамму и Кашмир состояли из нескольких батальонов индийского «ОМОНа» - центральной резервной полиции (ЦРП), подготовка и оснащение которых не были предназначены для ширококомасштабных антитеррористических операций. ЦРП занималась соблюдением порядка во время уличных демонстраций и оказывала помощь властям в подавлении беспорядков и межобщинных столкновений в некоторых штатах. В частности, подразделения ЦРП действовали в период трагических событий в 1992 г. в г. Айдхья, вызвавших серьезное обострение отношений между мусульманами и индуистами*. Но резервная полиция была малоприменима для перекрытия в Джамму и Кашмире пограничной линии контроля, откуда из Пакистана хлынул поток террористов.

Для усиления охраны границы, контроля основных транспортных магистралей, въездов и выездов из столицы штата г. Сринагара и проведения операций против боевиков в сельской местности в начале 90-х гг. были стянуты силы охраны границы (СОГ) и батальоны ассамских стрелков. Это дало положительные результаты. Ассамские стрелки были на тот момент практически единственной структурой в Индии, имевшей опыт борьбы с терроризмом и повстанцами внутри страны. В 70-80-х гг. они успешно противостояли боевикам на северо-востоке Индии.

СОГ были сформированы в 1965 г. вскоре после окончания индо-пакистанской войны. Решение об их создании было принято в результате событий весны того же года, когда пакистанские диверсанты и солдаты регулярной армии захватили ряд пограничных постов, часть из которых ох-

* Подробнее см.: *Кашин В.* Айдхья - мина замедленного действия // *Азия и Африка сегодня*, 2001, № 11; *Кашин В.П.* Что такое Всемирный совет индуистов? // *Азия и Африка сегодня*, 2011, № 9 (прим. ред.).



Рис. 2. Данные об убитых боевиках.

Источник: *Chandran D.S.J&K: Infiltration Declines, Violence Persists // Armed Conflicts and Peace Processes in South Asia 2006. New Delhi, 2007, p. 42; Forces Bring down Terror in Jammu and Kashmir // The Economic Times. 16.04.2008; Ministry of Home Affairs, Annual Report, 2010-2011. New Delhi, 2011, p. 6.*

ранялась силами провинциальной гуджаратской полиции. В функции СОГ первоначально входила только охрана границы. С начала 90-х гг. они стали выполнять антитеррористические функции. СОГ представляют собой хорошо вооруженные и обученные военные подразделения, заменившие местную полицию, функции которой ограничиваются поддержанием правопорядка.

Достаточно эффективно в борьбе с террористами показали себя части национальных стрелков, сформированные в 1993 г. в связи с мятежом сепаратистов в Джамму и Кашмире. Тогда военное руководство страны настаивало на том, чтобы мятеж был квалифицирован как «конфликт низкой интенсивности», требующий присутствия армейских частей и специального командования. В связи с этим было решено создать и в Джамму и Кашмире подразделение, подобное ассамским стрелкам.

Силам безопасности и правопорядка, действующим на территории Джамму и Кашмира, удалось с 1988 по 2004 гг. изъять у боевиков значительное количество оружия и боеприпасов: 889 гранатометов, более 20 тыс. автоматов АК и другие вооружения и боеприпасы¹⁴. Однако в арсеналах террористов осталось 52 тыс. единиц стрелкового оружия и 40 тыс. кг взрывчатки¹⁵.

Обилие угроз национальной безопасности требует от индийских властей содержать достаточно разветвленную правоохрани-

тельную сеть. К концу 2007 г. численность полицейских сил составила около 2,5 млн служащих правоохранительных органов (центрального и штатного подчинения), включая 474 батальона военизированных подразделений, число которых в 2007-2010 гг. было увеличено на 35 батальонов. Тем не менее, в настоящее время на 100 тыс. жителей страны приходится только 142 полицейских. Это один из самых низких в мире показателей¹⁶.

Громоздкий полицейский аппарат не раз показывал свою неэффективность, неспособность предупреждать и оперативно реагировать на угрозы. В частности, это проявилось во время мумбайских терактов 26 ноября 2008 г., после которых в обществе и властных кругах всерьез заговорили о необходимости реформирования полицейской системы.

Экс-глава Агентства внутренней безопасности Индии Ш.А.К.Довал считает, что для эффективной стратегии и тактики противодействия терроризму необходимо следующее:

- не идти террористам на уступки;
- вести пристальное наблюдение за источниками финансирования террористических структур;
- уделять больше внимания границе и пресекать любые попытки ее несанкционированного перехода;
- ввести процедуру экстрадиции в течение 24 часов лиц, причастных к терроризму;

- наладить межгосударственный обмен информацией о террористических организациях, их деятельности и членах¹⁷.

Несмотря на значительную численность индийских антитеррористических сил и богатый опыт в противодействии терроризму, властям Индии так и не удастся справиться с боевиками, в т.ч. и из-за того, что любое проводимое оперативно-розыскное мероприятие затрудняется сложной и законспирированной структурой террористического сообщества.

Отечественный исследователь А.Бакланов выделил четыре уровня в террористической сети¹⁸. Первый - непосредственно исполнители терактов, зачастую зомбированные, или иные маргинальные общественные элементы. Они мало что знают о заказчиках терактов. Второй - местные ячейки и структуры, ведущие вербовку исполнителей и отвечающие за практическое осуществление терактов. Третий - руководители-символы (например, лидеры пакистанских «Джайш-и-Мохаммад» («Армии Мухаммеда») М.М.Азхар и «Лашкар-и-Таиба» Х.М.Саид*, один из главарей Объединенного фронта освобождения Ассама П.Баруа, основатель организации «тамилских тигров» В.Брапхакаран и др.). Четвертый - глубоко законспирированные структуры, нередко расположенные в гористых и труднодоступных местностях (Афганистана, Пакистана, Шри-Ланки).

ПРОФИЛАКТИКА ТЕРРОРИЗМА И БОРЬБА С БЕДНОСТЬЮ

Помимо силовых акций, правительство Индии усиленно старается реализовать различные социально-экономические проекты и программы.

Интересным примером в данной сфере служит начатое в 2009 г. строительство 5477 км двухполосной дороги стоимостью 850 млрд рупий (около \$17 млрд) через 60 районов, в которых действуют боевики экстремистского маоистского движения накалилитов**. Эта дорога,

* В апреле 2012 г. Госдепартамент США назначил за поимку Х.М.Санда \$10 млн (прим. ред.).

** Подробнее см.: Яковлев А.Ю. Террор во имя «социальной справедливости» // Азия и Африка сегодня, 2010, № 8 (прим. ред.).

1051 км которой уже построено¹⁹, должна принести большую пользу как в экономическом, так и военном смысле. С одной стороны, будут налажены транспортное сообщение, перевозка грузов, торговля. С другой, магистраль рассечет «красный коридор» и повысит маневренные возможности военного контингента Индии, борющегося с накалилитами.

Одним из приоритетов индийских властей является борьба с бедностью, которая ведется, главным образом, в сельской местности, где проживает подавляющая часть наименее обеспеченного населения. По последним данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), в 2007 г. в Индии насчитывалось 237,7 млн голодающих²⁰.

В программе сельской занятости, начавшей работать в апреле 1999 г., упор делается на беднейшие слои: 50% помощи адресуется зарегистрированным «низким» кастам и племенам, 40% - женщинам и 3% - инвалидам. Данная государственная программа борьбы с бедностью стала первой, где предпочтение в выдаче кредитов отдается не отдельным лицам или семьям, что не раз доказывало свою малую эффективность, т.к. крестьяне из-за хронической бедности и недохода часто просто «проедали» кредит, а т.н. группам взаимопомощи от 5 до 20 человек. Идея проекта заключается в том, чтобы стимулировать образование производственных коллективов, организуемых по плану-проекту небольшой цех или мастерскую и строящих свою работу на местных ресурсах. Размер субсидий составляет 125 тыс. рупий на один проект²¹.

Другим примером государственной помощи беднякам служит стартовавшая в сентябре 2001 г. программа всеобщей занятости на селе, направленная на увеличение количества рабочих мест. В данном проекте общественных работ преимущество в предоставлении работы отдается социальным низам деревни и женщинам. С 2004 г. начало реализоваться дополнение к проекту - национальная программа «Продовольствие за работу», имеющая региональный уклон и осуществляемая в самых экономически отсталых районах страны.

* * *

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Индия яв-

ляется одной из стран с наиболее богатым опытом антитеррористической борьбы.

Тем не менее, индийским властям не всегда удается предупредить или вовремя встретить очередную угрозу безопасности. От того, смогут ли они победить терроризм, по большому счету, зависит дальнейшая судьба государства. Но эта победа вряд ли возможна, если в нее не внесут свой личный вклад все члены общества, начиная от чиновников и сотрудников силовых структур и кончая рядовыми гражданами.

¹ Цит. по: Chengappa R., Shukla S. Talking Pakistan // India Today. 31.07.2006.

² Лем С. Молох. М., 2005, с. 469.

³ Awati M.P. National Security // AGNI. Studies in International Strategic Issues, № 3. July-Sept. 2005.

⁴ The Constitution of India. Selective Comments by Bakshi B.N. New Delhi, 2007, p. 16-65.

⁵ Constituent Assembly Debates, Vol. 9. 16.09.1949, p. 1543.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibid.

⁸ The Constitution of India. Op. cit., p. 57.

⁹ Navlakha G. POTO: Taking the Lawless Road // Economic and Political Weekly, № 49. 2001.

¹⁰ Dhavan R. POTO: An Assault on Democracy // The Hindu, 16.11.2001.

¹¹ Clause 5 of The Prevention of Terrorism Act, 2002.

¹² Clause 16 of The Unlawful Activities (Prevention) Amendment Ordinance, 2004.

¹³ Ibid.

¹⁴ Soundrarajan R., Rajan P. Impact of Terrorism on Jammu and Kashmir Tourism. Delhi, 2006, p. 167.

¹⁵ Довал Ш.А.К. Международное сотрудничество в борьбе с терроризмом // Россия и Индия в современном мире: Материалы международной научной конференции. СПб, 2005, с. 86-87.

¹⁶ Ministry of Home Affairs, Annual Report, 2007-2008. New Delhi, 2008, p. 77.

¹⁷ Довал Ш.А.К. Указ. соч., с. 87-91.

¹⁸ Бакланов А. Моджахеды добра не помнят // Независимое военное обозрение, 2004, № 39.

¹⁹ Das Gupta M. Development to Fight Naxals: 1,100-km Through Red Heartland // Hindustan Times. 10.06.2011.

²⁰ The State of Food Insecurity in the World. Addressing Food Insecurity in Protracted Crises. 2010, p. 8-11. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, 2010. TABLE 1 Prevalence of undernourishment and progress towards the World Food Summit..., p. 50 - <http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf>

²¹ India 2006. A Reference Annual. Ministry of Information and Broadcasting, Government of India, New Delhi, 2005, p. 710.