



Индийская политика борьбы против джихадистского террора: вызовы и перспективы

Винай Каура

Университет полиции, безопасности и уголовного права им. Сардара Патела, Раджастан, Индия, <https://www.policeuniversity.ac.in/>

Резюме: Характер джихадистского терроризма в Индии меняется по мере того, как методы радикализации и вербовки становятся более изощренными. Есть опасения, что Индия может стать мягкой мишенью для глобальных джихадистских планов Аль-Каиды и ИГИС, которые не только подстрекают насилие через спящие ячейки, но также привлекают образованных молодых мусульман через Интернет для расширения своей террористической деятельности, используя местные проблемы. Для борьбы с быстро развивающейся угрозой джихадистского терроризма Индии нужен комплексный и новаторский подход, основанный на рамке долгосрочного стратегического планирования и координирования способностей для осуществления разведывательной деятельности, обеспечения физической безопасности, проведения расследования и реализации кризисного менеджмента.

Ключевые слова: джихадистский терроризм, Джамму и Кашмир, комплексный подход, контртерроризм, разведка, координация, стратегическое планирование

Введение

Со времени предоставления независимости от Британии в 1947 году, Индия сталкивается с несколькими внутренними угрозами. Самый старый и все еще нерешенный конфликт бушует в северо-восточной части страны. Но нерегулированный суб-националистический этнический мятеж в преобладающе мусульманском штате Джамму и Кашмир и увеличивающаяся радикализация небольшой, но значимой части мусульманской общины в стране стали самыми значимыми вызовами для безопасности Индии. Характер

джихадистского терроризма в Индии подвергся существенным изменениям за последние два десятилетия. Изначально поддерживаемый Пакистаном и ограниченный на конкретной территории индийского Кашмира, сейчас он стал более рассеянным без конкретной территории. В последние годы мишенями террористических нападений оказались такие города, как Мумбаи, Бангалор, Хайдерабад и Нью-Дели. Это делает разрешение проблемы и преследование джихадистских террористов гораздо более сложным, чем прежде.

Изменение природы джихадистского терроризма

С течением времени и с развитием технологий оперативная методология действий террористов подвергалась изменениям. Два критически важных аспекта требуют особого внимания. Во-первых, терроризм в Джамму и Кашмир (Д&К) на предшествовавшем этапе был инициирован разочарованной кашмирской молодежью до того, как это движение было захвачено Пакистаном как часть его войны низкой интенсивности с Индией. На настоящем этапе Д&К сталкивается с терроризмом в преобладающей степени руководимом пакистанскими органами безопасности, либо напрямую, либо косвенно через такие анти-индийские террористические обличия, как Лашкаре-Тайба, Джаиш-е-Мухаммад и Индийский муджахедин. Огневая мощь террористов тоже существенно увеличилась, частично из-за увеличенного потока ресурсов из-за границы.

Во-вторых, джихадистский терроризм в Индии находится в шаге от получения глобальной проекции, поскольку радикализация и вербовка стали более изоощренными благодаря социальным медиа и Интернету. Этот факт обозначивает полный отход от прошлого, когда джихадистский терроризм был почти синонимом конфликта в Кашмир. Большинство группировок, действующих в Кашмире, ограничивали свою деятельность до этого театра за исключением спорадических инцидентов в других частях страны. Часто принималось, что идеологически мотивированный исламистский-джихадистский террор обходит индийских мусульман на основной территории страны, и что даже если и существовал сепаратистский мятеж в Джамму и Кашмире, мусульмане в остальной Индии отвергали радикальные реваншистские движения, заразившие другие исламские государства. Все это уже не так.

Есть опасения, что Индия может стать мягкой целью для планов глобального джихада таких группировок как Аль-Каида и ИГИС, которые не только подстрекают насилие через свои спящие ячейки, но также привлекают через Интернет образованных молодых мусульман для распространения

своей террористической повестки дня. Хотя ИГИС заявила о своем намерении расширить свое влияние на индийском субконтиненте,¹ она не смогла отметить существенного продвижения в Индии. Однако, нельзя отрицать факт, что некоторое число введенной в заблуждение мусульманской молодежи поддается ваххабитской пропаганде. Что наиболее неожиданно, многие из лиц, арестованных за участие в некоторых из последних терактов, являются молодыми людьми с хорошим образованием и престижными занятиями, например, врачи и инженеры. Эти мужчины часто получали мотивацию в Интернете или через базированные в Пакистане террористические сети. Большинство местных террористов, очевидно, является саморадикализованными, самомотивированными и вдохновленными джихадистской идеологией Аль-Каиды и ИГИС, а также местными поводами для недовольства. Группы, сформированные для совершения терактов, являются свободными конгломератами и пока еще не ясно, есть ли общий командный элемент, руководящий разными ячейками.

Для борьбы с этой быстроменяющейся, гибридного характера угрозой джихадистского терроризма, Индии нужен комплексный, новаторский и скоординированный подход. Но центральной проблемой, которая мешает национальной полиции безопасности Индии, является отсутствие долгосрочного стратегического планирования. Одно за другим правительства Индии оказались не в состоянии сформулировать адекватный ответ на этот вызов, что утяжеляет бремя системы безопасности Индии, в частности, ее полицейских и разведывательных ведомств. Механизм внутренней безопасности, по-видимому, не готов справляться с джихадистскими нападениями из-за отсутствия политической воли и ограниченного оперативного потенциала полиции и разведывательных организаций.

Разведка, физическая безопасность, координация между ведомствами, расследование и кризисный менеджмент считаются наиболее важными компонентами контртеррористической деятельности. Если разведывательный аппарат не успевает обеспечить раннее предупреждение об актах терроризма, тогда террористам должна препятствовать машина обеспечения физической безопасности. И если разведка и механизмы обеспечения физической безопасности не срабатывают, тогда кризисный менеджмент должен быть достаточно эффективным для борьбы с последствиями.² О пропусках имеется мало данных в открытом информационном пространстве,

¹ Husain Haqqani, "Prophecy and the Jihad in the Indian Subcontinent," *Current Trends in Islamist Ideology* 18 (May 2015): 5-17, <https://www.hudson.org/research/11310-current-trends-in-islamist-ideology-volume-18>.

² Fred R. Schreier, "Combating Terrorism and Its Implications for Intelligence," in *Combating Terrorism and Its Implications for the Security Sector*, ed. Theodor H. Winkler, Anja H. Ebnöther, and Mats B. Hansson (Stockholm: Swedish National Defence College, 2005): 129-166, цитата на с. 158; *A Case for Intelligence Reforms in India*, IDSA Task Force Report (New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2012), с. 22, https://www.idsa.in/system/files/book/book_IntelligenceReform.pdf.

однако осторожный анализ некоторых прошлых террористических нападений показывает, что аппараты разведки, обеспечения физической безопасности и кризисного менеджмента в Индии показали себя не с лучшей стороны. После каждого большого террористического нападения озвучивается эмоциональное требование знать, как это могло случиться, несмотря на большой опыт Индии в борьбе с терроризмом и мятежами в разных частях страны. На практике, институциональные способности Индии для борьбы с терроризмом оставались замороженными или усиливались малой частью того, что действительно было нужно. Даже нынешний режим премьер-министра Наренда Моди, который обращал особое внимание на необходимость надежной политики безопасности, не проявил решительности в проведении ключевых реформ в секторе безопасности.

Архитектура национальной безопасности

Есть две манеры контртеррористической деятельности: контртерроризм в рамках уголовного права, который занимается актами терроризма в рамках охраны правопорядка, и военный контртерроризм, который рассматривает терроризм как угрозу национальной безопасности, которой следует противостоять военной силой. В своей контртеррористической деятельности Индия рассчитывала на сочетание этих двух подходов.

Из-за самого размера Индии и ее гетерогенного характера, Конституция Индии включает распределение власти между центральным правительством и правительствами штатов; охрана права и порядка является ответственностью штатов. Однако, федеральный характер государственного устройства усложняет механизмы, необходимые для борьбы с терроризмом. С учетом этих проблем, показатели Индии в полицейской борьбе с терроризмом неоднозначны.

Несмотря на положения конституции, центральное правительство организовало семь Центральных вооруженных сил полиции (ЦВСП), которые регулярно направляются для выполнения задач по охране правопорядка наряду с полицейскими силами соответствующих штатов.³ Этими семью ЦВФ являются Центральные силы расследующей полиции (ЦРПС), Силы охраны границ (СОГ), Ассамские стрелки, Центральные силы промышленной безопасности (ЦСПБ), Индо-тибетская пограничная полиция (ИТПП), Сима Суркша Бал (ССБ) и Гвардия национальной безопасности (ГНБ), созданные в 1986 году после операции Голубая звезда. Тогда как численность индийской армии равна приблизительно 1.2 миллиону, в семи ЦВСП числятся более 1.3 миллионов людей. ЦСРП, наиболее важные из ЦВСП, выполняет большой круг задач, в том числе, охрану правопорядка, борьбу с повстанцами и борьбу с терроризмом на территории всей Индии. Хотя СОГ и

³ Относительно критического профиля центральных сил вооруженной полиции, смотри K.S. Subramanian, *Political Violence and the Police in India* (New Delhi: Sage Publications, 2007), 105-124.

ИТПП предназначены, в основном, для обеспечения охраны границ, они играют критически важную роль в операциях по борьбе с повстанцами и с терроризмом в трех критических зонах конфликтов – на Северо-востоке, на территориях, находящихся под влиянием маоистов, и в Кашмире.

Разведывательное бюро (РБ), главное разведывательное ведомство Индии, работает под руководством Министерства внутренних дел и отвечает за задачи внутренней безопасности и разведки. РБ считается узловым контртеррористическим ведомством и работает в тесной связи с федеральной полицией и центральными вооруженными полицейскими силами по вопросам контртеррористической разведки. Но оно не может выполнять в полном объеме эту функцию, поскольку не располагает юридическими полномочиями расследовать преступления, арестовать кого-либо или предъявлять обвинения в суде. Отдел исследований и анализа (ОИА), главное ведомство Индии по внешней разведке, работает под руководством Секретаря кабинета и, таким образом, подчиняется премьер-министру. Есть общее мнение, что соперничество между РБ и ОИА отражается неблагоприятно на эффективности разведки.⁴ Другие разведывательные ведомства, Центральное бюро экономической разведки и Генеральный директорат военной разведки так же выполняют контртеррористические функции в рамках мандата своих организаций.

После внезапного нападения Пакистана в Каргиле в 1999 году правительство Индии осуществило целостную ревизию и реформу индийского разведывательного аппарата в частности, и национальной системы безопасности в целом. Основываясь на рекомендациях Специальной рабочей группы, правительство откорректировало механизм национальной безопасности. Главными отличительными особенностями нового механизма являются создание Совета по национальной безопасности (СНБ) под председательством премьер-министра и включающего небольшое число членов кабинета, которые обсуждают вопросы национальной безопасности; Группы по стратегической политике (ГСП) под руководством секретаря кабинета и включающей главы профессионального руководства министерств, занимающимися вопросами национальной безопасности, и главы разведывательных ведомств и вооруженных сил, которые вырабатывают варианты политики и предоставляют их СНБ для обсуждения; Консультативного совета по национальной безопасности (КСНБ), состоящего из неправительственных экспертов, который дает предложения по политике Секретариату Совета по национальной безопасности, и который был учрежден для обслуживания работы КСНБ, ГСП и СНБ; и создание должности Консультанта по национальной безопасности (КНБ) для осуществления надзора над функционированием нового механизма и для консультирования премьер-министра по проблемам национальной безопасности. Объединенный комитет по разведке

⁴ Prem Mahadevan, *The Politics of Counterterrorism in India: Strategic Intelligence and National Security* (New York: IB Tauris, 2012).

(ОКР), теперь являющийся частью КСНБ, координирует на национальном уровне поступающие из всех разведывательных ведомств разведданные и предоставляет свои независимые анализы Комитету по безопасности кабинета (КБК). Оборонное разведывательное управление (ОРУ) начало функционировать в 2002 году в качестве узлового пункта для координирования деятельности разведок сухопутных войск, военно-морского флота и военно-воздушных сил и дополняет работу ОИА.⁵ После терактов в Мумбаи 26/11, контртеррористическая архитектура Индии была улучшена созданием Национального управления расследований (ЦУР) для повышения способностей для проведения расследований. Развертывание Гвардии национальной безопасности (ГНБ) так же было децентрализовано четырьмя центрами ГНБ, размещенными в разных частях Индии. К настоящему времени ГНБ существенно созрела в качестве ведомства для борьбы с террористами. Улучшенный Закон о предотвращении незаконной деятельности (ЗПНД) предоставил ведомствам, занимающимся безопасностью, новые полномочия, в том числе задерживать подозреваемых в террористической деятельности на срок в шесть месяцев без предъявления обвинений.

С учетом сложности индийской архитектуры национальной безопасности, очень важным является улучшение координации между разными федеральными и штатскими ведомствами, занимающимися безопасностью. После терактов в Мумбаи первым шагом в этом направлении было укрепление существующего Межведомственного центра (МВЦ), «центра обобщения» для обмена разведданными, созданного РБ в 2002 году после конфликта в Каргиле от 1999 года. Национальный МВЦ осуществляет координацию между двумя дюжинами представителей из разных разведывательных ведомств в министерствах внутренних дел, финансов и обороны.

Основная связанность в смысле обмена разведданных между Центром и штатами происходит через провинциальные офисы РБ и через новосозданные филиалы межведомственного центра (ФМВЦ), а также по каналам связи между ФМВЦ и специальными службами полиции штатов. Уже другой вопрос то, что нехватка персонала делает их неэффективными и на практике они функционируют как офисы РБ на уровне штатов. Признаком фундаментальной слабости множества служб полиции штатов служит факт, что большинство подаваемых в МВЦ разведданных поступает из малого числа штатов. Кроме того, в соответствии с положениями конституции, механизм обмена разведданными существует только благодаря доброй воле отдельных штатов; если штат не хочет сотрудничать с центральным правительством, его нельзя заставить делать это. Каждое ведомство охраняет свой двор, и

⁵ Behram A. Sahukar, "Intelligence and Defence Cooperation in India," in *Intelligence Cooperation Practices in the 21st Century: Towards a Culture of Sharing*, ed. Musa Tuzuner (Amsterdam: IOS Press, 2010), 31-41.

координация в основном зависит от межличностных отношений между представителями ведомств.⁶

Из-за этого ад-хок процесса и из-за федеральной структуры Индии нынешняя архитектура национальной безопасности в целом, и контртеррористические структуры, в частности, имеют серьезные недостатки, поскольку нет единого органа, от которого все эти ведомства получали бы указания.

Противоречия по поводу законов о борьбе с терроризмом

Полицейская борьба с терроризмом в Индии чревата многочисленными сложностями. Правовая структура, унаследованная от колониального прошлого, пытается справиться с требованиями, которые ей предъявляются. Как было упомянуто в предыдущем параграфе, в усилия по борьбе с терроризмом дают свой вклад несколько полицейских, разведывательных и военных организаций. Индийское министерство внутренних дел осуществляет надзор над национальной полицией, над местными разведывательными и военизированными формированиями. Основным правовым инструментом, регламентирующим борьбу с терроризмом, является ЗПНД. Некоторые индийские штаты, например Махарашта и Карнатака, имеют свои собственные законы, которые используются для предъявления обвинений подозреваемым террористам. Закон о (предотвращении) террористической и подрывной деятельности (ЗТПД), первый антитеррористический закон для определения и противодействия террористической деятельности, был принят в 1995 году.⁷ Когда в 2004 году появились обвинения в неправильном использовании нового антитеррористического закона, Закона о предотвращении терроризма (ЗПТ), было решено этот закон отменить. Эксперименты Индии с ЗТПД, ЗПТ и ЗПНД не дали желаемых результатов. Были выдвинуты обвинения, что антитеррористические законы предназначены для защиты или для угнетения определенных общностей или религиозных деноминаций. Вторая комиссия по административным реформам в Индии в своем докладе от 2008 года высказала мнение, что «нужно задействовать комплексную и эффективную юридическую рамку для борьбы со всеми аспектами терроризма. В законе должны иметься адекватные защитные меры для предотвращения злоупотребления с ним.»⁸

⁶ Относительно обзора реформ в сфере безопасности в Индии после мумбайских терактов смотри Sarah J. Watson and C. Christine Fair, "India's Stalled Internal Security Reforms," *India Review* 12, no. 4 (2013): 280–299.

⁷ "The Terrorist and Disruptive Activities (Prevention) Act, 1987," Act No. 28 of 1987, amended by Act 43 of 1993, доступно на *South Asia Terrorism Portal*, www.satp.org/satporngtp/countries/india/document/actandordinances/tada.htm.

⁸ *Combating Terrorism: Protecting by Righteousness*, Eighth Report of the Second Administrative Reforms Commission (New Delhi: Government of India, June 2008), https://darpg.gov.in/sites/default/files/combating_terrorism8.pdf.

Неудавшаяся попытка создать НКТЦ

Через год после инициирования всеохватных реформ в сфере внутренней безопасности после терактов в Мумбаи, последовало заявление правительства о его намерении создать Национальный контртеррористический центр (НКТЦ) и национальную компьютеризированную систему обмена информации под наименованием НАТСЕТ. Но НКТЦ, который должен быть учрежден в течение года после объявления о его создании в декабре 2012 года, стал самым большим провалом пост-Мумбаи реформ. Усилия центрального правительства, направленные на создание НКТЦ – чьей целью было предотвращение, сдерживание и реагирование на террористические нападения, – увязли в политической трясине отношений Центр-штаты, и предполагаемое учреждение НКТЦ пришлось отложить. Штаты Гуджарат, Тамил Наду, Одиша, Карнатака, Бихар, Трипура и Западный Бенгал, в которых власть находится не в руках Конгресса, были против этого предложения; их основным возражением было то, что НКТЦ будет нарушать принцип федерализма. Что касается индийской конституции, 'общественный порядок' и 'полиция' находятся в Списке полномочий, которые являются прерогативой только правительства штата.

НКТЦ был задуман как стержень комплекса реформ в сфере внутренней безопасности. Он был смоделирован на примере американской институции с тем же наименованием, которая функционирует как центр для совместного оперативного планирования и совместной разведывательной деятельности. Индийский НКТЦ, который должен был включать в себя МВЦ и чьи оперативные сотрудники имели бы полномочия производить аресты на всей территории Индии, столкнулись с ураганом критик со стороны правительств штатов, которые сильно возражали против права нового ведомства производить задержания и обыски без предварительного знания полиции штата. Подобным образом, активисты движений за гражданские свободы увидели в учреждении центра расширение сферы контроля правительства. В результате несогласия штатов, планы по НКТЦ начали постепенно размываться: сначала было убрано оперативное направление, а затем НКТЦ в целом был передан под контроль Разведывательного бюро.

Штаты, которые возражали против НКТЦ, указывали на две основные причины своего несогласия: параграф 3.2 и соответствующий раздел 43А Закона о предотвращении незаконной деятельности, которые давали НКТЦ право задерживать любого подозреваемого и проводить операции без предварительного одобрения и знания соответствующих штатов; и параграф 3.5, согласно которому НКТЦ «будет иметь полномочия требовать предоставления информации, в том числе документов, докладов, протоколов и киберинформации у любого ведомства» для того, чтобы выполнять

свои функции.⁹ В желании повторить американскую модель, Министерство внутренних дел упустило существенную деталь: НКТЦ является частью Директората национальной разведки (ДНР), который укомплектовывается представителями Пентагона, ФБР, ЦРУ и других ведомств, у которых имеется доступ к базам данных. Центр анализирует и комплектует связанную с терроризмом информацию для обеспечения поддержки контртеррористических операций разведывательных ведомств. У него нет полномочий самостоятельно проводить разведывательные операции, и поэтому у него нет полномочий проводить расследования или задержания.¹⁰

Контроль Разведывательного бюро над НКТЦ тоже стал большим камнем преткновения. Во всех либерально-демократических государствах общепринятым принципом является положение, что разведывательное ведомство не может располагать полицейской властью производить аресты. Оппозиционные партии выразили свои опасения, что, если НКТЦ станет частью РБ, полномочия, которые ему будут предоставлены в соответствие с ЗПНД, могут быть использованы неправильно. На данное время РБ практически находится вне какого-либо парламентского надзора, и это отсутствие парламентской подотчетности будет НКТЦ увековечено.¹¹ Чрезмерная политизация индийских разведывательных ведомств позволило правящим партиям использовать эти агентства для осуществления мониторинга деятельности руководителей оппозиционных партий и последующего их преследования. К примеру, главный министр штата Бихар, Нитиш Кумар, был против предложенной структуры НКТЦ из-за того, что он должен быть создан в рамках Разведывательного бюро, которое является секретной разведывательной организацией, которая не отчитывается перед парламентом или судом.¹² Не следует забывать так же, что были выдвинуты обвинения, что НРУ использовалось прежним правительством в политических целях при расследовании случаев таких терактов крайне-правых, как взрывы в Малегане в 2006 году и в поезде «Самдждаута экспресс» в 2007.

Во-вторых, борьба за территорию между разными разведывательными ведомствами, находящимися в подчинении разных министерств правительства, также стала препятствием для учреждения НКТЦ. Действительно, министерство внутренних дел Союза допустило ошибку, сделав НКТЦ частью

⁹ Sameer Patil, "Counter-Terrorism and Federalism," *Gateway House* (Indian Council on Global Relations, August 14, 2014), www.gatewayhouse.in/counter-terrorism-and-federalism/.

¹⁰ P.R. Chari, "National Counter Terrorism Centre for India: Understanding the Debate," *IPCS Issue Brief* 181 (New Delhi: Institute of Peace and Conflict Studies, March 2012), <https://www.jstor.org/stable/resrep09133>.

¹¹ Josy Joseph, "Locating NCTC Within Intelligence Bureau or Not: The Debate Continues," *Times of India*, July 17, 2012, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/Locating-NCTC-within-Intelligence-Bureau-or-not-The-debate-continues/articleshow/15011283.cms>.

¹² "NCTC Flouts 'Sacrosanct' Tenet: Nitish," *The Telegraph*, May 6, 2012, доступно на https://www.telegraphindia.com/1120506/jsp/bihar/story_15456246.jsp.

РБ, а не независимой институцией. По мнению В. Рамана, бывшего высшего представителя ОИА, «имели место неадекватные консультации даже в центре, как то видно из возражений, выдвигаемых все большим числом бывших сотрудников ОИА, против предложения сделать НКЦ частью РБ».¹³ В-третьих, было выдвинуто несколько обвинений в пристрастности разведывательных ведомств против обществ меньшинств, особенно во время контртеррористических операций.

Другие реформы в секторе внутренней безопасности прошли с переменным успехом. НАТСЕТ сначала была задумана как единая база данных, в которой будет накапливаться широкое разнообразие наличных на данный момент разведанных. НАТСЕТ получила некоторые из самых передовых образцов программного обеспечения для интеллектуального анализа данных, которые можно использовать для отслеживания и в потенциале для прогнозирования террористических нападений. Эта система столкнулась с внутренним сопротивлением, особенно со стороны РБ, которое чувствовало, что НАТСЕТ посягает на его территорию.¹⁴ Через восемь лет после 26/11 о НАТСЕТЕ еще говорят, что она находится в «зародышевой фазе». Некоторые из характеристик НАТСЕТА будут воспроизведены в Сетях и системе для отслеживания преступлений и преступников (ССППП), которая должна связать надежно более 14 000 индийских полицейских участков для улучшения обмена информацией. Несколько лет спустя и несмотря на бюджет в миллионы долларов, то, что «может показать правительство, являет собой мешанину докладов, предложений, комитетов, образцов бюрократизма, войн за территорию и мираж надежной архитектуры безопасности».¹⁵ После преодоления некоторых проблем было решено завершить реализацию проекта к марту 2017 года. Национальное разведывательное управление (НРУ) тоже столкнулось с отрицательной реакцией штатов, которые не хотели сдавать свою юрисдикцию над полицейскими операциями. Тем не менее, центральное правительство продолжает работу над тем, чтобы сделать его ведущим национальным ведомством.

Недееспособность полиции

Теракты в Мумбаи в 2008 году и нападение на воздушную базу Патанкот в 2016 году выявили наличие критических уязвимостей в защите Индии от терроризма. Они отражают не только высокую степень изошенности части джихадистских планировщиков, но эти теракты продемонстрировали, что полицейская система Индии прискорбно неадекватна задаче бороться с

¹³ В. Raman, "The NCTC Controversy," *Outlook*, March 5, 2012, доступно на <http://www.outlookindia.com/article.aspx?280150>.

¹⁴ Sandeep Unnithan, "Anti-Terror Grid in Deep Freeze," *India Today*, November 25, 2015, доступно на <https://www.indiatoday.in/magazine/nation/story/20151207-anti-terror-grid-in-deep-freeze-820885-2015-11-25>.

¹⁵ Unnithan, "Anti-terror Grid in Deep Freeze."

нападениями террористов-самоубийц. Аджай Сахни, исполнительный директор Института конфликтного менеджмента, не может быть более точным, чем когда утверждает, что индийцы «не могут иметь первоклассный контртерроризм в третьеклассной полицейской системе». Правийн Свами, один из ведущих журналистов Индии с обширным знанием терроризма, подтверждает слова Сахни, когда отмечает, что «Полицейская работа есть передовая линия контртеррористической реакции; передовая линия Индии распалась».¹⁶

Внутренняя безопасность сталкивается с проблемами плохо обученной и недостаточно укомплектованной личным составом полиции, а также недостаточного современного оборудования, находящегося в ее распоряжении. Имеются существенные отличия в размере и компетентности полицейских сил в разных штатах. Но отношение численности полиции к численности населения, составляющее 180 полицейских на 100 000 населения, гораздо ниже, чем то, которое рекомендовано Организацией Объединенных Наций для полиции в мирное время. В западных странах отношение численности полиции к численности населения варьирует от 250 до 500 полицейских на 100 000 населения. Согласно индийскому Бюро исследований и разработок в сфере полиции (БИРП), в национальном масштабе 24 % мест в полиции остаются незанятыми, причем в штате Уттар Прадеш, где больше всего незанятых мест, численность личного состава полиции составляет 181 000 при штатном расписании в 363 000.¹⁷ Кроме того, из-за пресловутой и повсеместной индийской VIP культуры действительно наличного состава для обеспечения безопасности обыкновенных людей даже меньше. Для обеспечения безопасности 729 жителей Индии имеется один полицейский, и личный состав полиции перезагружен и переутомлен.¹⁸ Из-за острой недоукомплектованности в нижних звеньях полицейские работают много часов без перерыва и редко могут воспользоваться даже своими выходными, из-за чего всегда находятся в стрессовом состоянии. Это оказывает огромное влияние на выполнение их профессиональных обязанностей, в том числе и контртеррористических обязанностей.

Полиция в Индии обучена и психически подготовлена справляться с проблемами охраны права и порядка. Когда она сталкивается с терроризмом и мятежами, им исключительно трудно реагировать эффективно. Чтобы успешно бороться с терроризмом, общественность должна с готовностью

¹⁶ Praveen Swami, "A Decade After 9/11, Indian Jihad Still Thrives," *The Hindu*, September 9, 2011, <https://www.thehindu.com/opinion/lead/a-decade-after-911-indian-jihad-still-thrives/article2439813.ece>.

¹⁷ PTI, "50 pc of Police Posts Vacant in UP; National Average at 24 pc," *India Today*, April 2, 2017, <https://www.indiatoday.in/pti-feed/story/50-pc-of-police-posts-vacant-in-up-national-average-at-24-pc-900731-2017-04-02>.

¹⁸ "Shortage of Police Personnel Alarming," *Deccan Herald*, February 16, 2017, доступно на <https://www.deccanherald.com/content/596749/shortage-police-personnel-alarming.html>.

делиться с полицией любой важной информацией или наблюдениями о подозрительной деятельности в ее районе, но даже спустя 70 лет после объявления независимости страны, основной образ индийской полиции не претерпел каких-либо существенных изменений. Мнение о полиции невысокое, и на нее часто смотрят с подозрением. Политическое вмешательство в функционирование полиции, которое стало нормой, приводит к злоупотреблениям властью, данной полиции. К сожалению, многие полицейские намеренно позволяют, чтобы их профессиональная самостоятельность подвергалась политическому давлению в желании угодить своим политическим хозяевам. Наиболее нежелательным результатом политического влияния на деятельность полиции является снижение ее способности реагировать эффективно в сложных и связанных с насилием ситуациях. Вед Марвах, бывший офицер полицейской службы и бывший губернатор Манипура, Мизорама и Джарканда, напрямую заявляет что, когда администрация штата не желает или не справляется с *насильственными конфликтами и антинациональными движениями*, «вместо того, чтобы укреплять полицейскую машину штата, бросается к Центру, чтобы переложить на него ответственность при первых признаках любой серьезной проблемы. Не удивительно, что в таких штатах некоторые части полиции действительно подают руку подрывным силам против центральных сил».¹⁹

Коррупция в полиции также усугубляет проблему борьбы с терроризмом, поскольку устанавливаются тесные связи между преступностью, коррупцией и терроризмом в индийском контексте. К примеру, такие уголовные банды, как 'Д компани' имеют широкую сеть для целей контрабанды, включающую коррумпированных сотрудников полиции и таможни. Кроме того, политики играют ведущую роль в манипулировании полицией в неблагоприятных целях, или по крайней мере, закрывают глаза, когда полиция остается бездействующей перед лицом общественных беспорядков.

В 2006 году Верховный суд Индии вынес важное решение и приказал центральному правительству и правительствам штатов осуществить некоторые ключевые реформы в полиции. В плане укрепления внутренней безопасности, наиболее важным является распоряжение разделить функции расследования и охраны правопорядка полицией. Кроме того, распоряжение создать Комиссии штата по вопросам безопасности, главным образом, направлено на гарантирование того, что администрация не будет упражнять ненужное давление на полицию. Однако, администрации штатов продемонстрировали полное пренебрежение к распоряжению суда.²⁰ Причины для этого несложно увидеть. Полиция не изолирована от партийной

¹⁹ Ved Marwah, "India's Internal Security Challenges," *Strategic Analysis* 27, no. 4, (October-December 2003): 503-515.

²⁰ "SC Anguished over States' Indifference to Police Reforms," *Zee TV News*, July 21, 2009, доступно на http://zeenews.india.com/news/nation/sc-anguished-over-states-indifference-to-police-reforms_549020.html.

политики, так как правительство не позволяет полиции превратиться в результативную и эффективную службу. Все правительства хотят, чтобы полиция вела себя, как «вооруженное крыло правящей партии», поскольку большая часть исполнительной власти в пост-колониальных системах, как Индия, проистекает из контроля над полицией.

С реформами, задвинутыми на задний план, система командования и управления полицией так же находится в состоянии полного распада. То, как полиция работала по терактам в Мумбаи в ноябре 2008 года, ясно показывает, что она не подготовлена для выполнения задачи оказывать противодействие современному терроризму. Нападение наглядно показало катастрофическую слабость аппарата индийской полиции и индийской разведки. Полиция Мумбаи не справилась не только из-за слабых нервов некоторых ее высших руководителей, но и из-за плохого командования и управления. Комиссар полиции Мумбаи «не взял на себя ответственность за организацию действий в этой ситуации и позволил всем и каждому ввязываться в потасовку и создал хаотическую ситуацию».²¹ Неспособность разведывательных органов предвидеть большие террористические нападения, в том числе и теракты в Мумбаи в 2008 году и «задержать за многие годы большинство тех, кто ответствен за нападения, говорит не только о слабых, немотивированных и плохо экипированных полицейских силах, но и о сомнительных разведывательных способностях».²²

Бывший премьер-министр Индии, Манмохан Сингх, подчеркнул значение полиции и разведывательных ведомств штатов в борьбе с терроризмом, когда в сентябре 2006 года он сказал, что «если не привести участкового констебля в водоворот нашей контртеррористической стратегии, наша способность предотвращать будущие нападения будет существенно ограничена».²³ На конференции в Гувахати Главных директоров полиции штатов в ноябре 2014 премьер-министр Наренда Моди озвучил концепцию SMART полиции – полиции, которая должна быть чувствительной, мобильной, бдительной, надежной и технически передовой.²⁴ Однако, в этом направлении вряд ли можно отметить какой-либо прогресс, поскольку для изолирования полиции от внешних воздействий и для улучшения ориентации и оперативных способностей самих полицейских было сделано немногое.

²¹ Ved Marwah, "The Role of India's Police in Combating Terrorism," in *Combating Terrorism*, ed. Maroof Raza (New Delhi: Viking, 2009), 80-97, цитата на с. 83.

²² David Malone and Rohan Mukherjee, "Polity, Security, and Foreign Policy in Contemporary India," in *South Asia's Weak States: Understanding the Regional Insecurity Predicament*, ed. T. V. Paul (Stanford, CA: Stanford University Press, 2010), 147-169, цитата на с. 160.

²³ Смотри например Ajit Kumar Singh, "Tuning the Indian Police," *Geopolitics* 2, no. 6 (November 2011): 54-55, цитата на с. 55.

²⁴ "PM's address at the All India Conference of Directors General/Inspectors General of Police," *PMINDIA* – официальный вебсайт премьер-министра Индии, 3 ноября 2014, http://www.pmindia.gov.in/en/news_updates/pms-address-at-the-all-india-conference-of-directors-generalinspectors-general-of-police-2.

Сдвоенные джихадистские вызовы

Нападение на воздушную базу Патанкот в январе 2016, которое выявило наличие ключевых уязвимостей в защите Индии против терроризма, является последним примером продолжающейся слабости в Индии процесса принятия решений по вопросам национальной безопасности, проницаемости границ, ограниченных способностей для охраны правопорядка и влияния политической целесообразности. Семь человек из личного состава охраны были убиты при нападении, которое длилось более 72 часов. Нападение показало, что индийская система полиции продолжает оставаться прискорбно несоответствующей задаче борьбы с нападениями террористов-смертников, и в то же время укрепило широко распространенное ощущение, что страна ничему не научилась после ужасных терактов в Мумбаи в 2008. Подобным образом, террористическое нападение на штаб-квартиру бригады сухопутных войск в пограничном городе Ури в провинции Джамму и Кашмир в сентябре 2016 снова высветило угрозу, с которой сталкивается Индия со стороны трансграничного терроризма. Нападение, при котором погибли 19 индийских солдат, стало одним из самых сильных психологических и стратегических ударов по индийским силам безопасности в Джамму и Кашмире. Хотя индийское правительство нанесло ‘хирургические удары’ против пусковых площадок террористов через Линию контроля (ЛК) в пакистанском Кашмире через несколько дней после нападения в сентябре 2016,²⁵ эта контратака не оказала сдерживающего воздействия на базированных в Пакистане террористов, участвующих в актах трансграничного терроризма.

Аджай Сахни саркастически отметил, что «если это есть состояние защиты главных национальных стратегических активов, можно себе только представить, какова готовность – или скорее, не-готовность – в остальной части страны ... Изучение аппарата безопасности в стране, однако, заставляет человека удивляться, почему нападений было так мало и они были настолько относительно неэффективными ... Нам повезло, что террористы в этой стране все еще не усвоили более разрушительные тактические приемы, материалы и технологии, которые используются на других театрах терроризма по всему миру.»²⁶ Постоянный парламентский комитет по внутренним делам, который расследовал теракт в Патанкоте, выразил удивление, почему террористы Джаиш-е-Мухаммед в январе 2016 отпустили старшего офицера пенджабской полиции после того, как захватили его служебную

²⁵ Manjeet Singh Negi, “Surgical Strikes in PoK: How Indian Para Commandos Killed 50 Terrorists, Hit 7 Camps,” *India Today*, September 29, 2016, доступно на <http://indiatoday.intoday.in/story/uri-avenged-inside-story-indian-army-surgical-strikes-pok/1/776433.html>; Raj Kumar Arora and Vinay Kaura, “‘Surgical Strikes’ Beginning of a New Era in Counter-Terrorism in Kashmir?” *CPCS Occasional Paper 10* (Jaipur: Center for Peace and Conflict Studies, October 2016).

²⁶ Ajay Sahni, “Pathankot Learnings: India Widely Exposed to Terrorism, Even in Best Protected Locations,” *The Economic Times*, January 10, 2016.

машину и использовали ее, чтобы добраться до воздушной базы Патанкот. Многопартийный комитет, возглавляемый бывшим министром внутренних дел Союза П. Чидамбарамом, раскритиковал работу пенджабской полиции, а также поднял много нелицеприятных вопросов о роли, которую играет Национальное разведывательное управление (НРУ).²⁷ Индийский штат Пенджаб перенес два террористических нападения в течение шести месяцев, первое в Динанагаре в районе Гурдаспур в июле 2015, за которым последовал теракт в Патанкоте в январе 2016.

В дополнение к проблемам, создаваемые базирующимися в Пакистане джихадистскими группами, есть еще множество молодых индийцев мусульманской веры, которые предположительно воюют за ИГИС в Ираке и в Сирии. По оценкам РБ, в 2016 году индийские ячейки Исламского государства проводили беседы с более 700 людьми и завербовали более 20 установленных волонтеров.²⁸ За последние два года, НРУ арестовало нескольких лиц, обвиняемых в формировании модулей ИГИС, чьи члены используют социальные онлайн медиа платформы для организации террористических нападений.²⁹ Данные дают основание предполагать, что люди, которые идеологически связаны с ИГИС, рассредоточены по всей Индии, что затрудняет их идентификацию ведомствами охраны правопорядка. Министр внутренних дел центрального правительства Индии информировал верхнюю палату парламента, что были арестованы 76 лиц, подозреваемые в связях с террористической сетью ИГИС. Из этих 75 лиц, 21 были из Керала, 16 из Телагана, 9 из Карнатака, 8 из Махарашта, 6 из Мадья Прадеш, 4 из Уттараканда, 3 из Уттар Прадеш, 2 из Раджастана, 4 из Тамил Наду и по одному из Джамму и Кашмир и Западного Бенгала.³⁰ НРУ так же раскрыло информацию, что оно задержало в 2016 году 52 предполагаемых террориста ИГИС, в число которых входили и несколько новообращенных в мусульманство индуистов и христиан. При обнародовании данных об арестах, НРУ

²⁷ Rohan Dua, "House Panel on Pathankot Attack Puts Punjab Police SP Salwinder Singh Under Cloud", *The Times of India*, February 14, 2017, доступно на <http://timesofindia.indiatimes.com/india/house-panel-on-pathankot-attack-puts-punjab-police-sp-salwinder-singh-under-cloud/articleshow/57137279.cms>.

²⁸ Praveen Swami, "For ISIS, Virtual is the Real as It Scouts for India Recruits," *The Indian Express*, March 22, 2016, доступно на <https://indianexpress.com/article/india/india-news-india/for-isis-virtual-is-the-real-as-it-scouts-for-india-recruits/>.

²⁹ K. K. Abdul Rahoof, "NIA Busts ISIS Terror Module in Hyderabad; 11 Suspects in Custody," *Deccan Chronicle*, June 30, 2016, <https://www.deccanchronicle.com/nation/current-affairs/300616/nia-nabs-11-isis-terrorists-in-hyderabad.html>; Shweta Desai, "Hyderabad Men's Pledge Shows Close Knowledge of Islamic State Group," *Daily News and Analysis*, December 26, 2016, www.dnaindia.com/india/report-hyderabad-mens-bayah-shows-close-knowledge-of-is-group-2286478.

³⁰ "75 Arrested for Alleged Links with ISIS: Govt," *Press Trust of India (PTI)*, March 15, 2017, http://www.ptinews.com/news/8503038_75-arrested-for-alleged-links-with-ISIS--Govt.html.

дало детали о религиозной аффилиации обвиняемых; 50 процентов принадлежали к 'Ахле Хадит', 30 процентов к 'Таблиги Джамаат' и 20 процентов были приверженцами идеологии Деобанди. Из 34 случаев, зарегистрированных НРУ в 2016 году, 21 были связаны с джихадистским терроризмом.³¹

Первоначальное расследование взрыва в пассажирском поезде Бхопал-Удджайн в марте 2017 года, который был объявлен первой большой операцией ИГИС в Индии,³² дало разведывательным органом новое основание начать выявление сочувствующих этой глобальной экстремистской группировке и отслеживание тех сильно индоктринированных индийских мусульман, которые воевали в Ираке и Сирии. Сайфулла, предположительно вдохновленный ИГ террорист, который был убит в перестрелке с полицией 8 марта 2017 года в Лукнау, отвечал за обеспечение оружием и за тренировочные сооружения для новой, связанной с Исламским государством, ячейки в штате Уттар Прадеш.³³ НРУ впервые узнало о Сайфулла от Муддабир Муштак Шейха, жителя штата Махарашта. Сейчас Муддабир находится под следствием за свою роль руководителя Джунд аль-Халифат аль-Хинд (армия халифа Индии), организации индийских джихадистов, инспирированной ИГИС.³⁴

Индийские органы предположительно встревожены тремя вещами: первое, нападениями 'одиноких акторов', подобные некоторым недавним нападениям во многих городах Европы; второе, существованием сформировавшихся террористических ячеек, которые могут быть задействованы за короткое время; и третье, радикализованной молодежью, которая обращается к другим террористическим организациям за логистической поддержкой. Из-за этих факторов, ИГИС рассматривается как серьезная угроза безопасности, поскольку его идеологи не являются частью организованной группы. Для сравнения, Индийский Муджахедин (ИМ) было относительно легко разбить, так как один арестованный сдавал других членов. ИГИС является другим феноменом – каждая ячейка сама по себе и каждой управляет отдельный оператор за границей.³⁵ Поскольку ИГИС вытеснили из Ирака и

³¹ PTI, "Converted Hindus, Engineers among 52 ISIS Terrorists Held by NIA," *The Indian Express*, January 19, 2017.

³² Punya Priya Mitra, "ISIS Module Behind Blast in Bhopal-Ujjain Passenger Train in Madhya Pradesh, Police Say," *The Hindustan Times*, March 8, 2017, <https://www.hindustantimes.com/india-news/isis-module-behind-blast-in-bhopal-ujjain-passenger-train-in-madhya-pradesh-police-say/story-c0JkBJwKC0qa4xb2klfQVO.html>.

³³ Praveen Swami, "Train Suspect Shot Dead Was Named Last Year by Member of IS-Inspired Cell, Police Lost Trail," *The Indian Express*, March 9, 2017.

³⁴ Swami, "Train Suspect Shot Dead."

³⁵ Sahil Makkar, "NIA chase, hawala and recruits: India turns into fertile ground for ISIS," *Business Standard*, March 27, 2017, доступно на https://www.business-standard.com/article/current-affairs/nia-chase-hawala-and-recruits-india-turns-into-fertile-ground-for-isis-117032500782_1.html.

Сирии и его члены находятся в бегах, другим источником беспокойства органов безопасности является их возможное возвращение в Индию.

Рекомендации

Оптимальное функционирование индийских государственных институций часто ставится под угрозу из-за плохого функционирования институциональных структур. Ключ к нему лежит в укреплении управляющих институций на уровне штатов, утверждении верховенства закона и обеспечении чувства достоинства и безопасности граждан.

- Необходимо сделать Совет по национальной безопасности (СНБ) более профессиональным и эффективным органом так, чтобы он мог работать в оптимальном режиме, прогнозируя угрозы национальной безопасности и развивая когерентную стратегию для борьбы с ними.

- Хотя разведданные должны быть основным стратегическим фактором для борьбы с терроризмом, они могут быть эффективными, если предоставляются таким образом, что удовлетворяют требованиям потребителей разведданных. В эпоху джихадистского терроризма признаком надежной разведывательной деятельности является способность разведки обобщать данные, собранные на нижних уровнях, сочетая их с анализом на национальном уровне – что в США называется ‘соединить точки’. Правительству нужно в скором времени принять решение, будет ли требуемый механизм встраиваться в существующие органы или в создаваемый Национальный контртеррористический центр (НКТЦ), включающий функции, в данное время реализуемые МВС и ОРС.

- После 9/11 США создали Министерство внутренней безопасности. В Индии потребность в создании отдельного Министерства внутренней безопасности ощущается уже длительное время, но предложение об его создании все время откладывается. Правительству следует создать такое министерство, и НКТЦ должен подчиняться ему.

- Полиция реагирует первой в случае террористического нападения. Она также является хребтом ведомств индийской разведки, органов расследования и антикоррупционных агентств. Для обеспечения безопасности обыкновенных граждан и для борьбы с угрозами, с которыми сталкивается страна, Индии необходимы реформированные и реконструированные полицейские силы. Поэтому, главным приоритетом должно быть улучшение профиля среднего полицейского на базовом уровне.

- Каждая полицейская организация в Индии имеет глубоко укоренившиеся недостатки, связанные с существующим процессом администрирования, развертывания и функционирования. Часто большие полицейские силы распыляются в нерезультативных операциях без четких задач по борьбе с преступностью или терроризмом. Необходимо провести объектив-

ное оценивание существующих процессов и направлять человеческие ресурсы более эффективно. Увеличение эффективности полиции в итоге приведет к изменению ее публичного восприятия.

- С учетом факта, что наряду с противодействием террористическим нападениям, инициируемых как изнутри, так и извне, Индия должна справляться и с несколькими активными повстанческими движениями, императивным требованием для индийских штатов является увеличение численности полицейских сил. Главным приоритетом должно быть заполнение всех незанятых мест штатного расписания в четко определенные временные рамки. Штатное расписание постоянно следует актуализировать в контексте появляющихся вызовов.

- Большинство людей из системы безопасности остается в неведении о трансформациях, происходящих в полицейской работе, и у них нет достаточного потенциала для абсорбирования и адаптации к этим изменениям, кроме как к наиболее очевидным технологическим примерам этих трансформаций. Например, полицейские силы индийских штатов в целом плохо обучены и у них нет подготовки собирать и анализировать следственные доказательства в соответствии с международными стандартами. Поэтому, обучение и образование профессиональных полицейских должно быть постоянным и интенсивным процессом, включенным в расписание их служебных обязанностей. Надо обратить внимание на развитие локальной тактической экспертизы по борьбе с преступностью и терроризмом.

- Нет киберспециалистов и специалистов по информационной войне, которые продолжали бы работу по своей специальности после истечения ограниченного срока их службы. Военизированные формирования и армия находятся под командованием так называемых общих офицеров. Даже когда офицеры достигают определенной степени специализации в киберсфере, их следующее назначение имеет приоритет над удержанием опыта в данной области. Хотя с 2013 года существует Полиция по национальной кибер безопасности и Координатор по национальной кибер безопасности, общее состояние экосистемы кибер безопасности в Индии улучшилось несущественно. Наряду с другими силами безопасности Индии следует развивать способности по кибер безопасности.

- Разведывательный компонент полиции штатов нуждается в существенном усилении. Он должен иметь эффективное присутствие в каждом полицейском участке, особенно в сельских местностях. Надо развивать способности собирать пригодные для действий и для судебных доказательств разведданные так, чтобы можно было предъявлять эффективные обвинения и обеспечивать вынесение осудительных приговоров. Поток разведданных, генерированный полицейским аппаратом, должен сочетаться с национальными базами данных, в том числе МВЦ и КСНБ.

- Индия не богатая страна. Из-за большой территории и большого населения у Индии много насущных потребностей, и бюджетные отчисления

на сектор внутренней безопасности отражают нехватку экономических ресурсов Индии. По сравнению с бюджетами даже гораздо меньших развитых стран, Индия не может обеспечить достаточно денег для своих органов безопасности, что приводит к проблемам с подготовкой и укомплектованностью и использованию контрпродуктивных полицейских методов. Международная помощь в виде грантов на подготовку и экипировку полицейских сил может существенно облегчить груз реформ на индийский бюджет. Соединенные Штаты могут играть существенную роль в укреплении контртеррористических способностей Индии. Одной из традиционно сильных сторон правоохранительного устройства США всегда была подготовка сотрудников полицейских и разведывательных ведомств других стран. Индия имела бы большую пользу от постоянно действующей программы отправления персонала индийской полиции на обучение в США и от принятия американских инструкторов в индийские полицейские академии. Такая программа обучения имела бы и более широкий эффект, повышая профессионализм индийской полиции и военизированных сил.

- Есть срочная потребность в повышении профессионализма полицейского персонала в провинциях. Часто мусульманские общины в Индии воспринимают местную полицию как пристрастную и грубую. Большее внимание к улучшению отношений между местной полицией и мусульманскими общностями может существенно облегчить предотвращение радикализации мусульманской молодежи.

- Если индийских мусульман, в том числе разочарованную кашмирскую молодежь, надо агитировать против присоединения к так называемому джихаду, то тогда важно найти более эффективные стратегии для дискредитации исламистских радикалов как на поле боя, так и в киберпространстве. Полиция, военизированные силы и армия в Кашмире должны использовать более настоятельно платформы социальных медиа, а также традиционные средства пропаганды, чтобы пропагандировать свой образ как более доступный, готовые оказывать помощь эффективные и подотчетные силы безопасности. Индийскому истеблишменту безопасности следовало бы меньше акцентировать на силовой и только тактический ответ на связанный с терроризмом мятеж в Кашмире. С учетом растущего значения виртуального измерения повстанческого движения, существенной является необходимость в формировании 'стратегического нарратива' – убедительной истории, которая убедительно могла бы объяснить точку зрения правительства.

Заключение

Ответ Индии на терроризм в целом отличается ад-хокизмом, что часто приводит к созданию новых ведомств, мета-институциональных новаторств и сверх-централизации, иллюзии силы, созданной технологическими приоб-

ретенциями, и абдикации штатов от их ответственностей по охране правопорядка. Политическое влияние часто еще больше усложняет проблему. Власти штатов слишком заняты своим выживанием во власти, что мешает их способности рассматривать проблемы в долгосрочном плане.

Система внутренней безопасности фрагментирована и плохо скоординирована, поскольку существует множество расследующих и правоохранительных органов в центре и в штатах. Полиция штатов имеет свои контртеррористические и разведывательные подразделения, которые часто малочисленны и работают изолированно. Численность и виды центральных военнизированных сил увеличились, но наиболее серьезной проблемой остается координация их усилий. Центральные и провинциальные ведомства осуществляют координацию через не очень четкие механизмы, и часто она оказывается слишком медленной.

Одним из основных недостатков индийского институционального подхода к контртерроризму является большое разделение между тем, как смотрят на контртерроризм центральное правительство и правительства штатов. По этой причине предложение создать Национальный контртеррористический центр (НКТЦ) не привело к успеху. Индия не может найти быстрое решение проблемы терроризма ни в ужесточении антитеррористического законодательства, ни в смягчении политических условий, порождающих терроризм. Терроризму нельзя противостоять, 'бронируя' возможные мишени путем улучшения их защиты. Чтобы контртеррористические действия были эффективными, они должны быть упреждающими, а это предполагает существенное улучшение полицейской и разведывательной работы – сферы, которыми до сих пор ужасно пренебрегали. Последствия этого пренебрежения являются далеко идущими. То, что было достигнуто в борьбе с терроризмом, нельзя ставить под угрозу, а тем более обращать вспять, в результате бездействия.

Об авторе

Винай Каура, кандидат наук, главный ассистент на кафедре исследований по вопросам международных отношений и безопасности Университета полиции, безопасности и уголовного права имени Сардара Патела в Раджастане, Индия. Он также является координатором в Центре исследований по вопросам мира и конфликтов, Джайпур, при Университете полиции, безопасности и уголовного права. В число его исследовательских интересов входят политика Индии в отношении соседей, особенно на западном фронте, афгано-пакистанские отношения, борьба с терроризмом и с повстанческими движениями и разрешение конфликта в Кашмире.
E-mail: vinay@policeuniversity.ac.in.