17 ПОПРАВОК КОНСТИТУЦИИ ПАКИСТАНА

Попадюк О. А.

С момента своего образования Пакистан прошел сложный и уникальный путь конституционно-правового развития. За этот период было принято 3 конституции, последняя из которых, обнародованная в 1973 году, действует в настоящее время. Однако в нее были внесены поправки, кардинально изменившие смысл и дух основного закона. В статье в политико-историческом контексте рассматриваются 17 поправок конституции Пакистана, приводятся их юридические последствия, исследуются закономерности конституционно-правового развития Пакистана.

Ключевые слова: конституционно-правовая система Исламской Республики Пакистан, Конституция со всеми поправками

Keywords: constitutional and legal system of Islamic Republic of Pakistan, constitution of Pakistan with all amendments

Конституционное развитие Пакистана на протяжении 60-летней истории не было устойчивым и эволюционным. За эти годы было принято три конституции: в 1956 году, в 1962 году и в 1973 году. С момента принятия в 1973 году Конституция Исламской республики Пакистан несколько раз подвергалась изменениям, отражавшим политико-правовую ситуацию в стране.

Неустойчивость конституционно-правовой системы напрямую связана с трудностями во внутриполитической обстановке и непростым экономическим положением страны. В настоящее время ни один социально-политический вопрос, затрагивающий устои пакистанской государственности, не был разрешен, и вполне можно ожидать того, что страна вновь выберет уже пройденный путь конституционного развития в будущем.

Принятие Конституции 1973 года проходило в сложных исторических условиях. После глубокого политического кризиса и войны к власти пришла демократическая гражданская администрация молодого амбициозного политика Зульфикара Али Бхутто. Под его руководством были разработаны основные положения конституции. Однако в самом скором времени документ был подвергнут пересмотру.

Первая поправка. После третьей индийско-пакистанской войны 1971 года болезненным стал территориальный вопрос – в новой конституции нет прямого упоминания об отделившемся Восточном Пакистане. В ней сказано, что пакистанский народ, проживающий в Восточной части страны, примет участие в делах государства сразу после преодоления последствий «индийской агрессии». В мае 1974 года Парламентом была принята поправка, которая изменила первую статью конституции. В ней под государственными территориями Пакистана понималась исключительно его западная современная часть.

Поправка изменяла статью 17 конституции. Накладывались определенные ограничения на деятельность партий. Если федеральное правительство считает, что партия ведет антигосударственную деятельность, то оно в течение 15 дней после объявления подобного факта должно обратиться в Верховный Суд, который вынесет решение по этому вопросу. Если партия признана антиправительственной, то она распускается, а ее имущество конфискуется в пользу федерального бюджета. Поправкой были также сокращены сроки перерывов между парламентскими сессиями с 130 до 90 дней.

Вторая поправка. Пакистанское общество попрежнему остается фрагментарным не только по социально-экономическому, но и религиозному признаку. В рамках ислама существует несколько религиозных течений, противоречия между которыми становятся причиной кровавых столкновений. В Пакистане большое распространение получила так называемая секта ахмадие,

Попадюк Олег Александрович – соискатель Кафедры конституционного права МГИМО (У) МИД России, e-mail: oleg.mgimo@mail.ru.

взгляды которой отличались от мнения «официальных» богословов. К слову, до определенного времени члены этой секты занимали ключевые посты в правительственной администрации. В 1953 году имели место сильные антиахмадийские волнения, вызванные, кроме религиозного фактора, еще и недовольством населения политикой правительства страны. В 1974 году эти волнения повторились. З. А. Бхутто под давлением широких религиозных кругов был вынужден вынести вопрос о секте на рассмотрение Национальной Ассамблеи. В сентябре 1974 года была принята вторая поправка, которая гласила: «тот, кто отвергает концепцию полной завершенности цепи пророчества в Мухаммаде, а также верит в других пророков после Мухаммеда, не является мусульманином». Поправка была направлена против секты ахмадие, члены которой не могли отныне занимать ответственные государственные посты.

Третья поправка. К середине 1970-х годов проявились авторитарные черты правления З. А. Бхутто. Грубые нарушения избирательного законодательства (подтасовка результатов голосований), политической этики (похищение оппозиционных кандидатов) стали обыкновением в политической жизни страны. По инициативе З. А. Бхутто в феврале 1975 года была принята третья поправка, которая изменила 10 статью конституции. Срок предварительного заключения без предъявления обвинения увеличивался с 1 до 3 месяцев. Подозреваемые в антигосударственной деятельности, направленной против суверенитета и целостности Пакистана, могли быть задержаны на неопределенный период. Таким образом, правительство получало эффективное средство борьбы с оппозицией: любого оппозиционера, обвиненного в «сговоре с врагом», могли задержать на неограниченно долгий срок.

Четвертая поправка. Серьезным препятствием на пути к авторитарной власти была судебная система в целом, и Верховный суд в частности. В ноябре 1975 года вносится четвертая поправка, которая существенно ограничивала конституционные права Верховного суда, изложенные в части VII конституции. В частности, Суд не мог своим решением освободить заключенных под стражу политических противников З. А. Бхутто. Сильно сокращались полномочия Суда и в финансовых вопросах. Стоит отметить, что в ходе обсуждения предложенной поправки оппозиция пыталась выразить несогласие, однако была удалена из зала службой безопасности. Премьер-министр пошел на такие меры, обладая необходимым конституционным большинством.

Пятая поправка. «Все три ветви власти должны быть приведены в гармоничное сосуществование. Независимость судебной власти ни в коем случае не должна означать ее главенство. Полнота власти принадлежит всенародно избранному Парламенту», – заявил З. А. Бхутто 5 сентября 1976 года, внося пятую поправку на рассмотрение Ассамблеи[1]. Принятая поправка далее ограничивала полномочия судей высшей инстанции. Их могли в любой момент и без их согласия направить на работу в другой суд. Если судья не подчинялся, то его сразу же отправляли в отставку.

Одновременно глава правительства получил право назначать на пост губернатора провинции кандидата, который не проживал на территории этой провинции. Следует акцентировать внимание на том, что назначение на пост губернатора провинции чиновника из другой провинции, т.е. не проживающего в данной провинции, есть способ пресечь влияние сильных клановых и племенных связей. Назначение «чужого» для провинции чиновника – способ усиления власти премьер-министра и снижение возможностей местных кланов и элит проводить свою политику.

Шестая поправка. Во времена администрации З. А. Бхутто непотизм стал характерной чертой пакистанской политики. Успешность того или иного чиновника определялась приближенностью к премьер-министру З. А. Бхутто. В январе 1977 года перед парламентскими каникулами Национальная Ассамблея приняла шестую поправку, согласно которой судьи Высшего и Верховного суда, достигнув предельного возраста пребывая на посту (65 лет и 62 года соответственно) и не отработав срок своих полномочий (5 и 4 года соответственно) могут продолжить свою работу и дальше. Ходили слухи, что данная поправка была принята специально для близкого друга З. А. Бхутто судьи Высшего суда Якуба Али, который должен был покинуть свой пост в середине 1977 года в связи с достижением предельного возраста[2].

Седьмая поправка. В марте 1977 года в Пакистане состоялись парламентские выборы. Пакистанская народная партия, возглавляемая З. А. Бхутто, получила 4/5 мест в Национальной Ассамблее. Оппозиция не согласилась с результатами выборов, в стране начался серьезный политический кризис. Во всех крупных городах прокатились манифестации и митинги с требованием проведения новых выборов. Жесткий ответ З. А. Бхутто не разрешил проблему, и ему пришлось пойти на переговоры с оппозицией, которые завершились безрезультатно. Тогда премьер-министр, предупредив, что новые выборы станут смертельными для страны, заявил: «будучи основным объектом нападок

оппозиции, я вручаю свою судьбу в руки народа, который выразит свое отношение к руководителю через референдум»[3]. Седьмая поправка конституции, принятая 16 мая 1977 года, предусматривала право премьер-министра ставить вопрос о доверии его политическому курсу через референдум. В случае, если он не получает большинство голосов, то обязан уйти в отставку.

Данная поправка весьма необычна для страны с парламентской формой правления. Премьер-министр, который подотчетен Парламенту, выносит вопрос о доверии на народное голосование, что более характерно для президентской республики. Седьмая поправка не была применена на практике.

Восьмая поправка. В июле 1977 году произошел военный переворот во главе с генералом М. Зия-Уль-Хаком. В стране установился третий военный режим, который стал самым продолжительным в истории Пакистана. Было введено военное положение, распущены законодательные и исполнительные органы, арестован З. А. Бхутто (впоследствии был казнен), приостановлено действие конституции.

Новое руководство полностью изменило аппарат управления страной: введены исламские законы, учреждены военные трибуналы, создан Федеральный совет (Маджлис-е-Шура) – аналог Парламента, и Федеральный шариатский суд, сильно урезаны полномочия судов. В 1984 году в результате референдума генерал М. Зия-Уль-Хак был избран президентом страны.

В марте 1985 года была принята восьмая поправка, благодаря которой президент получал неограниченные полномочия: назначение премьер-министра и правительства, губернаторов, председателей Высшего и Верховных судов, ЦИК, командующего армии и т.д., имел право созывать и распускать Парламент. Поправка предписывала законодательному органу признать легитимными все законы военного режима, причем ни один суд не может поставить под сомнение решения президента.

Девятая поправка. В истории конституционного развития Пакистана есть несколько поправок, которые по разным причинам не были приняты и не вступили в силу. Однако ученые-конституционалисты присваивают им порядковый номер наряду с принятыми изменениями Основного закона. В данной поправке была предпринята попытка признать Коран и Сунну в качестве основного закона страны. Думается, что внесение данной поправки на рассмотрение носило больше пропагандистский и популистский характер.

Десятая поправка изменяла регламент работы избранного Парламента (Маджлис-е-Шура) – уменьшалось количество рабочих дней в году со 160до 130.

Не была принята и **одиннадцатая поправка**, которая предполагала продлить сроки резервирования для женщин мест в Парламенте еще на пять лет. Министр юстиции пообещал принять отдельный закон по этому вопросу, и поправку отклонили.

Двенадцатая поправка. После смерти президента М. Зия-Уль-Хака в авиакатастрофе в августе 1988 года к власти пришло гражданское правительство во главе с дочерью З. А. Бхутто Беназир Бхутто. Данный период характеризуется политической нестабильностью и частой сменой правительств. Уже в 1990 году на выборах победил Наваз Шариф. Экономические трудности, высокий уровень коррупции, неэффективная политика, непопулярность реформ усугубляли ситуацию. В стране резко возросла преступность. В июле 1991 года для борьбы с ее «крайне отвратительными проявлениями», по словам Шарифа, была принята поправка об учреждении системы специальных судов. По сути, федеральное правительство создало параллельную конституционной систему судов, подконтрольную себе. Данная поправка была временной, в ней указывалась продолжительность ее действия (3 года).

Тринадцатая поправка. Несмотря на то, что лидерами и харизматичными фигурами пакистанской политики были Беназир Бхутто и Наваз Шариф, которые поочередно занимали пост премьер-министра, президент по-прежнему пользовался широкими полномочиями. В сентябре 1996 года президент во второй раз отправил правительство Б. Бхутто в отставку, обвинив его в коррупции и провале реформ. На выборах убедительную победу (2/3 голосов избирателей) одержал Наваз Шариф, которого не устраивал подобный президентский контроль. Пользуясь своим конституционным большинством в Маджлис-е-Шуре, 4 апреля 1997 года он с легкостью добивается принятия тринадцатой поправки к конституции. Новая поправка сильно лимитировала полномочия президента, предоставленные восьмой поправкой. В частности, исключен пункт 2 статьи 58, в которой говорилось о праве президента распустить Парламент. По этой причине ни одно правительство с 1985 года не отработало положенный пятилетний срок. Премьер-министр получал больше полномочий при назначении кандидатур на посты губернаторов провинций и руководителей армии. Президент становился церемониальной фигурой, как это предусматривала Конституция 1973 года в ее первоначальном варианте. Поправка была принята оперативно при единогласном согласии всех крупных партий из опасения вмешательства президента или армии.

Четырнадцатая поправка. Хотя Н. Шариф пользовался поддержкой более 2/3 депутатов Парламента, он решить усилить партийную и фракционную дисциплину. В июле 1997 года была принята поправка к статье 63 А, запрещающая депутатам переходить из одной фракции в другую. Особого внимания заслуживает текст поправки: «депутат палаты будет считаться перебежчиком, если он 1) допускает нарушения партийной дисциплины; 2) голосует или воздерживается от голосования, нарушая директивы парламентской фракции партии»[4]. В случае нарушения фракционной дисциплины руководитель фракции мог лишить депутата мандата. Таким образом, лидер фракции становился полновластным хозяином карьеры депутата, ведь зачастую партийная «измена» трактовалась весьма свободно.

Пятнадцатая поправка (не вступила в силу). Характерной чертой политики премьер-министра Н. Шарифа было то, что он приветствовал успехи движения Талибан в Афганистане, сепаратистов в Чечне, боевиков в Кашмире. Регулярно заигрывал с правыми ортодоксальными исламистскими партиями. В октябре 1998 года правительство внесло на рассмотрение пятнадцатую поправку, которая дополняла статью 2 конституции пунктом b. В ней говорилось о том, что Коран и Сунна должны стать верховным законом Пакистана (вспомним девятую поправку 1985 года), а премьер-министр наделялся правом трактовать законы шариата и издавать в связи с этим постановления, что фактически давало ему диктаторские полномочия. Нижняя палата Парламента пропустила поправку без изменений (151 голос «за»), даже оппозиция не голосовала «против». Однако поправка не была одобрена верхней палатой Сенатом, где Н. Шариф не пользовался столь большим влиянием. Видимо представители провинций были уверены, что введение норм шариата приведет к подрыву всей системы судопроизводства, унаследованной с колониальных времен.

Шестнадцатая поправка. В данной поправке увеличивался период, в течение которого резервировались места в парламенте для представителей наиболее отсталых в социальном или экономическом плане регионов. Правительство, не предприняв серьезных шагов для развития этих территорий, было вынуждено продлить до сорока лет срок резервирования мест в парламенте.

Семнадцатая поправка. История Пакистана отличается периодичностью каждые 10 лет. Гражданское правительство Н. Шарифа не смогло выстроить эффективную схему государственного управления, и 12 октября 1999 года генерал П. Мушарраф возглавил бескровный переворот против правительства Н. Шарифа. Он, как и его предшественники, приостановил действие конституции и ввел в стране чрезвычайное положение, повлекшее соответствующие последствия.

В декабре 2003 года Парламент, выбранный в результате первых после военного переворота всеобщих выборов 2002 года, принял семнадцатую поправку. Она отменяла тринадцатую поправку Н. Шарифа – президент вновь получал право распускать Парламент, назначать министров и губернаторов. Подверглась изменению избирательная система: увеличено число мест в Национальной ассамблее и Сенате (до 342 и 100 соответственно), отменена куриальность, снижен возрастной ценз. Также оговаривалось, что ни одна партия не могла использовать в предвыборной кампании призывы сектантской, религиозной и национальной нетерпимости. Увеличен предельный возраст пребывания судей Высшего и Верховного суда на своей должности (68 и 65 лет соответственно).

Семнадцатая поправка в очередной раз расширила полномочия президента (вспомним 8 поправку), тем самым показала насколько хрупок конституционный порядок в стране. На данный момент семнадцатая поправка остается последней поправкой, официально включенной в текст конституции страны.

В феврале 2008 года состоялись парламентские выборы, на которых победили оппозиционные партии, которые получили конституционное большинство. 18 августа 2008 года президент П. Мушарраф объявил о своем решении уйти в отставку, не дожидаясь парламентских слушаний об импичменте. Были проведены досрочные выборы. Новым президентом стал муж покойной Б. Бхутто, сопредседатель Пакистанской народной партии Асиф Али Зардари. Гражданская администрация вновь оказалась у власти. Страна в очередной раз встала перед выбором формы правления.

Все 17 поправок конституции Пакистана наглядно показывают особенности конституционно-правового развития страны с 1973 года. Данное развитие имеет циклический и неустойчивый характер, моментально отражая изменения во внутриполитическом и социально-экономическом положении Пакистана.

Наблюдается борьба двух политико-правовых моделей государственной власти. В очередной раз в Пакистане предпринята попытка утверждения парламентской республики. Однако неэффективность избранной власти, сильная исламская оппозиция, сепаратизм, нерешенность многих внутренних проблем ставят под угрозу конституционный прогресс. Армия не вмешивается напрямую в политику, продолжая вести борьбу с терроризмом

и региональным сепаратизмом. Однако с высокой долей уверенности можно говорить, что в случае выхода ситуации из-под контроля она может захватить руководство страной. Нет гарантии того, что к власти не придут исламские фундаменталисты. В этом случае Пакистан будет развиваться совершенно по иной теократической конституционной модели.

Oleg A. Popadyuk. 17 amendments of the Pakistani constitution.

Since its foundation Pakistan has passed a unique path of constitutional and legal development. Through this period 3 Constitutions were adopted, the latest, proclaimed in 1973, is still in force. It was amended for several times. These amendments changed the sense of Constitution drastically. The article analyzes 17 amendments of Pakistani constitution, legal consequences of their adoption, and patterns of constitutional and legal developments in Pakistan.

1. *Hamid Khan.* Constitutional and political history of Pakistan. Oxford University press, 2005. P. 307.
2. Там же. P. 324.
3. *Christophe Jaffrelot, Gillian Beaumont.* A History of Pakistan and Its Origins. Anthem Press, 2004. P. 67.
4. *Плешов О. В.* Исламизм и номинальная демократия в Пакистане / ислам и политика. М.: Институт востоковедения РАН, «Крафт+», 2001. С. 208—231.