

---

**О.А. ПОПАДЮК**

СОИСКАТЕЛЬ КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА  
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ  
(УНИВЕРСИТЕТА) МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## **ЭВОЛЮЦИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ПАКИСТАНА**

Статья посвящена исследованию процесса становления и развития конституционно-правовой системы Исламской Республики Пакистан с момента своего образования по настоящее время.

**Ключевые слова:** конституционно-правовая система Исламской республики Пакистан.

---

**О. POPADYUK**

APPLICANT, CONSTITUTIONAL LAW DEPARTMENT,  
MGIMO(UNIVERSITY) UNDER THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF RUSSIA

## **CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF PAKISTAN**

The article explores the evolution of legal and constitutional system of Islamic Republic of Pakistan from it's formation till nowadays.

**Key words:** constitutional and legal system of Islamic Republic of Pakistan.

---

Пакистан - относительно молодое государство, имеющее глубокие культурные и цивилизационные корни. С 1947 г. в специфических исторических условиях он прошел сложный и уникальный путь государственного строительства.

Изучение опыта конституционного развития Пакистана представляется весьма интересным в свете происходящего в стране системного кризиса, смены власти, изменения баланса в обществе. Пакистан в очередной раз оказался перед историческим выбором формы правления. Путь дальнейшего развития зависит от расстановки влиятельных сил в пакистанской политике.

Создание государственности в Пакистане началось практически "с нуля". Принятые британским парламентом Закон об управлении Индией 1935 г. и Акт о независимости Индии 1947 г. легли в основу государственного устройства пакистанского доминиона. Согласно этим документам во главе Пакистана находился генерал-губернатор, создавалось Учредительное собрание, которое должно было выработать конституцию. В 1949 г. была разработана Резолюция о целях конституционного устройства, установившая основные принципы конституционного развития Пакистана. В ней говорилось о демократии, свободе, равенстве представителей всех конфессий. Одновременно, она содержала ряд дискуссионных положений исламского характера. Документ вызвал серьезные возражения у немусульманских членов Собрания, требовавших отмены прямых упоминаний ислама в тексте. Возражения не были учтены, и резолюция была одобрена. Этот

факт усилил недоверие между представителями конфессий Пакистана<sup>1</sup>.

С принятием Резолюцией о целях Учредительное собрание создало ряд комитетов для выработки конституции. В частности, на Комитет конституционных основ легла задача по подготовке проекта основного закона. Подготовленные им предложения вызвали ожесточенные споры в вопросах взаимоотношений между Западной и Восточной частями страны (распределение полномочий, государственный язык, представительство в федеральном парламенте и т.д.). Эти разногласия привели к политическому кризису, который завершился роспуском Собрания и введением первого чрезвычайного положения генерал-губернатором Гуламом Мухаммадом в 1954 г.

В 1955 г. было созвано второе Учредительное собрание, основной целью которого по-прежнему оставалась разработка и принятие конституции. Второй созыв не смог разрешить разногласия между противоборствующими политическими группировками, поддерживаемые различными регионами, финансово-промышленными кланами и влиятельными землевладельцами. Однако дальнейшее промедление грозило обернуться серьезным недовольством в обществе.

После 9 лет попыток 23 февраля 1956 г. была принята первая конституция, а через 23 дня она вступила в силу. Конституция 1956 г. состоит из 13 частей, 234 статей и 6 приложений. Во главе исполнительной власти находится президент, который избирается на пять лет выборной колле-

гией, состоящей из представителей Национальной Ассамблеи (парламента) и законодательных собраний провинций. Он не может занимать пост более двух сроков подряд. Президент осуществляет свои полномочия по рекомендации премьер-министра. Главу правительства он назначает из числа парламентариев, который, по его мнению, обладает поддержкой большинства в Национальной Ассамблеи. Президент может созвать и распустить парламент, вправе отправить правительство в отставку, убедившись, что глава правительства не пользуется соответствующей поддержкой в законодательном органе. Глава государства по представлению премьер-министра назначает других членов правительства. Президент получил широкие полномочия в вопросах назначения председателей верховного суда, губернаторов, генерального прокурора, высших армейских чинов.

Конституция предусматривала создание однопалатного парламента, состоявшего из 300 членов и президента. Западная и Восточная части Пакистана направляли по 150 парламентариев. Ежегодно проводилось по две сессии, причем как минимум одна должна была состояться в Дакке, столице Восточного Пакистана. Спикер выполнял функции "вице-президента": в случае отсутствия президента в стране или его отставки, болезни, смерти он исполнял обязанности президента.

Пакистан был объявлен исламской республикой. Исламские принципы не носили обязательного характера, однако в документе указывалось на то, что государственные органы власти должны руководствоваться ими. Президентом может стать только мусульманин. Так, сложилась правовая коллизия, спикер парламента занимает пост президента в случае его болезни или смерти. Конституция не определяла вероисповедание спикера. Следовательно, существовала возможность того, что президентом мог стать немусульманин. Другим важным мусульманским положением стала статья 198 конституции, в которой говорится о том, что любой закон республики не должен противоречить Корану и Сунне. Президент создал специальную комиссию, которая должна инспектировать все гражданские законы на соответствие мусульманским канонам. Предполагалось, что комиссия в течение 5 лет подготовит для парламента специальный отчет о реформе законодательства.

Конституция действовала всего 2,5 года. В стране не сложилось политическое равновесие. Постоянно откладывались всеобщие выборы. Кризис усиливался серьезными экономическими трудностями. 8 октября 1958 г. было объявлено о введении чрезвычайного положения в стране. Были отправлены в отставку центральное

и провинциальные правительства, распущена Национальная Ассамблея, запрещена деятельность политических партий. Военные пришли к власти, в стране был установлен жесткий репрессивный режим. Главнокомандующий пакистанской армией генерал Мухаммад Айюб Хан стал главным военным администратором и вскоре президентом страны.

Новое руководство взяло курс на некоторую модернизацию экономической и политической системы общества. Интересным с точки зрения государственного строительства является указ главного военного администратора о введении системы "Основ демократии". В одном из своих выступлений он заявил: "Изучив опыт западных демократий, мы пришли к выводу, что не имеет смысла слепо копировать иностранные стандарты на нашей земле. Мы должны работать согласно традициям и духу нашего народа"<sup>2</sup>. Была создана пятиступенчатая система органов самоуправления в соответствии с территориальными единицами. Ее особенностью являлось то, что представительные и исполнительные органы формировались непосредственно населением без участия политических партий. В соответствии с системой "основ демократии" были созданы советы на следующих административно-территориальных уровнях: 1) объединенные советы, члены которых избирались напрямую жителями нескольких деревень общей численностью 10-15 тысяч человек; 2) советы техсил (в Западном Пакистане) и тхана (в Восточном Пакистане) координировали деятельность городских и сельских объединенных советов; 3) советы дистриктов; 4) советы округов; 5) два Консультативных совета по развитию для Западного и Восточного Пакистана<sup>3</sup>.

В стране сформировалось недовольство военным режимом, которое принимало угрожающий для руководства характер. Кроме того, военные, выполнив все задачи военного переворота, решили вернуться в казармы. Президентским указом была создана специальная комиссия, которая, вместо избранного учредительного собрания, выработала проект будущей конституции. 8 июня 1962 г. президент ввел в действие новую конституцию Пакистана, установившую в стране республику президентского типа. Конституция состояла из 12 частей и 250 статей. Страна получила новое название - "Республика Пакистан", в отличие от конституции 1956 г., где Пакистан был "исламской республикой". Однако первой поправкой к конституции в том же году в название было добавлено определение "Исламская".

Президент, как и Парламент, избирался на 5 лет посредством косвенных, тайных выборов коллегией выборщиков, состоявших из членов

нижнего звена системы "основ демократии". Всего таких выборщиков было 80 000. Если в выборах участвовало более 3 претендентов, то председатель Национальной Ассамблеи обязан созвать внеочередное заседание депутатов федерального и провинциальных собраний, в ходе которого они должны уменьшить количество претендентов до 3 человек. Данная процедура не касалась действующего и участвующего в выборах президента. Одно и то же лицо не может занимать должность президента более двух сроков подряд. Однако совместное заседание депутатов центрального и провинциальных законодательных собраний может продлить еще на один срок полномочия президента. Так одно и то же лицо могло занимать пост президента неограниченное количество сроков подряд.

В руках президента были сосредоточены широкие полномочия: назначение членов кабинета министров (должности премьер-министра документ не предусматривал), губернаторов, членов Верховного суда, высших армейских чинов. В документе предусматривалась сложная и запутанная процедура преодоления вето президента и смещения его с поста (все поддержавшие импичмент депутаты в случае его неодобрения лишались своего мандата). Глава государства имел право созывать парламент, прерывать и закрывать его сессию, досрочно распускать высший представительный орган. Однако если президент распускает Национальную Ассамблею, то и он должен покинуть свой пост. В ходе следующих выборов будут избраны новый парламент и президент.

Законодательная власть состояла из президента и парламента. Уменьшилось количество депутатов Парламента до 150 человек, избираемых поровну от обеих провинций.

Расширены исламские положения новой конституции. Преамбула документа повторяла Резолюцию о целях. Подтверждалось право каждого гражданина жить в соответствии с предписаниями религии. Президентом мог стать исключительно мусульманин. Обучение основам ислама в пакистанских школах стало обязательным. Важным, с точки зрения исламизации, является факт создания исламских политико-правовых институтов. Конституция предписывала учреждение Консультативного совета по исламской идеологии, членов которого назначал президент. Он консультировал президента по вопросам построения истинного прогрессивного исламского государства. Совет наделялся правом проверять любой закон на соответствие принципам Корана и Сунны. Начал функционировать федеральный Институт по исламским исследованиям.

Серьезным ударом для режима Айюб Хана стал вооруженный конфликт с Индией в 1965 г. Поражение Пакистана резко активизировало внутриполитическую борьбу. Руководство было не в состоянии справиться с ситуацией. Все большую популярность приобретал бывший соратник генерала молодой политик З.А. Бхутто. В конечном итоге в условиях нестабильности президент Айюб Хан сложил с себя полномочия и передал руководство страной командующему пакистанской армией генералу А.М. Яхья Хану, который, как и его предшественник 11 лет назад, ввел в стране чрезвычайное положение.

В 1971 г. разразился новый военно-политический кризис, в результате которого от Пакистана отделилась его восточная часть и была провозглашена Народная республика Бангладеш. В этих условиях генерал А.М. Яхья Хан ушел в отставку, назначив З.А. Бхутто своим преемником.

21 апреля 1972 г. З.А. Бхутто торжественно объявил об отмене военного положения, существовавшее с марта 1969 г. Была введена в действие временная конституция, согласно которой он принес присягу в качестве президента. Началась длительная работа по выработке нового основного закона. Лишь через год в апреле 1973 г. Национальное собрание одобрило проект конституции, которая вступила в силу 14 августа 1973 г. Впервые конституция была разработана и принята депутатами, избранными в результате первых в истории страны демократических выборов<sup>4</sup>.

Конституция 1973 г., состоявшая из 280 статей, стала важным этапом в развитии конституционно-правовой системы Пакистана. Она закрепила новое территориальное устройство страны в рамках ее западной современной части.

Согласно новой конституции, Пакистан становился республикой парламентского типа. З.А. Бхутто приложил максимальные усилия, чтобы сконцентрировать все властные полномочия в своих руках. Премьер-министр становился главной фигурой в пакистанской конституционной системе, в то время как президент, избираемый на совместном заседании центральных и региональных законодательных собраний, получал церемониальные функции. Президент не назначал премьер-министра из числа членов законодательного собрания (как это было по Конституциям 1956 г. и 1962 г.). Глава правительства избирался депутатами парламента. Президент лишался права вето. Президент мог распустить Национальную Ассамблею только по предложению премьер-министра. Если президент не поддерживал роспуск Ассамблеи, то парламент подлежал роспуску через 48 часов после объявления

решения премьер-министра. Только после согласия премьер-министра президент назначал судей высших судов, генерального прокурора, губернаторов провинций, высших армейских офицеров.

Документом предусмотрена сложная процедура отстранения от должности премьер-министра, которую невозможно было осуществить на практике. Премьер-министр назначал всех членов федерального правительства без согласования кандидатур с президентом, при этом в тексте не упоминается понятие самого "кабинета", что характерно для республик парламентского типа. Можно сказать, что на тот момент в Пакистане сформировалась суперпремьер-министерская парламентская республика<sup>5</sup>.

По Конституции 1973 г. создавался двухпалатный парламент, что больше соответствовало политическим реалиям Пакистана. Он состоял из верхней палаты - Сенат и нижней палаты - Национальная Ассамблея. Поправка к конституции принималась в случае одобрения 2/3 депутатов Национальной Ассамблеи и большинством в Сенате. Однако Сенат обладал абсолютным вето при голосовании по поправкам, при этом не существовало механизмов по его преодолению, в т.ч. совместные комиссии двух палат и проч.

Исламские положения были взяты из предыдущих документов. Однако стоит отметить два важных нововведения: Ислам становился государственной религией, а Совет исламской идеологии получал большое влияние на законодательный процесс. В его обязанности входила подготовка докладов о ходе исламизации в стране для обеих палат Парламента, которые должны осуществлять законодательную деятельность в соответствии с представленными рекомендациями.

С самого прихода к власти четко проявилось стремление З.А. Бхутто получить авторитарную власть в стране. В 1973 - 1977 гг. было принято несколько поправок основного закона, которые расширяли полномочия премьер-министра.

Реформы З.А. Бхутто терпели одно поражение за другим, концепция "исламского социализма" в конечном итоге вылилась в обычный популизм, ситуацию усугублял нараставший экономический кризис, неэффективность государственного сектора экономики, рост преступности, чрезмерное усиление карательных органов. В июле 1977 г. произошел военный переворот во главе с генералом М.Зия-Уль-Хаком. В стране установился третий самый продолжительный военный режим. Было введено чрезвычайное положение, распущены законодательные и исполнительные органы власти, арестован

З.А. Бхутто (впоследствии был казнен), приостановлено действие конституции.

Начиная с 1977 г. в стране принимается ряд законов, нацеленных на установление "исламского порядка". Процесс построения исламского общества получил название "низам-и-мустафа". 10 апреля 1977 г. принят закон о введении в состав Высших судов Пакистана коллегии шариатских судей<sup>6</sup>. В нем говорится о том, что каждый Высший суд пополняется тремя судьями-специалистами в области исламского права, которые могут рассматривать дела, связанные с положениями Корана и Сунны. Впоследствии учрежден Федеральный шариатский суд, который занимался исключительно вопросами соответствия законов исламу, при этом его решения будут носить обязательный характер.

В 1981 году был опубликован очередной президентский указ о создании совещательного представительного органа - Федерального совета (Маджлис-е-шуры). Маджлис-е-шура состоял из 350 человек, которых назначал сам президент. Данный орган имел только совещательный голос, не обладал законодательными полномочиями. Все федеральные министры по должности являлись членами Совета.

2 марта 1985 г. президент обнародовал Указ о восстановлении конституции 1973 г. В конституцию было внесено множество изменений. Назначенный Парламент получил название Маджлис-е-Шура, в состав которого помимо двух палат входит президент. Создавался Совет национальной обороны в составе президента, премьер-министра, спикера сената, генералитет, в ведение которого входило решение вопросов об объявлении чрезвычайного положения в стране. Были привнесены существенные изменения в порядок работы федерального и провинциальных правительств, парламента и т.д. Изменилась система выборов - была введена курриальная система, которая разделяла избирателей по религиозному признаку. Маджлис-е-Шура приняла восьмую поправку, которая наделяла президента неограниченными полномочиями. Он имел право назначать премьер-министра и правительство, губернаторов, председателей Высшего и Верховных судов, ЦИК, командующего армии и т.д., созывать и распустить Парламент. Пакистан стал суперпрезидентской республикой<sup>7</sup>.

После восстановления конституции и принятия восьмой поправки президент М. Зия-уль-Хак объявил об отмене военного положения. Разрешена деятельность политических партий. В стране начал функционировать парламент.

В результате всех конституционно-правовых преобразований ситуация в стране не улучшилась, начались протесты с требованием демокра-

тизации, осложнилось экономическое положение, возросла преступность, Пакистан оказался в международной изоляции. Военные с трудом удерживали власть в своих руках. Неожиданно в 1988 г. в авиакатастрофе погибает президент М. Зия-уль-Хак, что поставило государство перед выбором дальнейшего политико-правового пути развития. Армия, сохранив косвенный контроль над политикой, решила передать руководство демократически выбранному правительству.

После всеобщих выборов Беназир Бхутто, дочь казненного З.А. Бхутто, становится премьер-министром. Противоречия в конституции вылились в противостояние президента и премьер-министра. Президент обладал широкими полномочиями по упомянутой восьмой поправке конституции, из-за которой ни одно правительство с 1985 г. не проработало положенный пятилетний срок. Так, в 1990 г. президент Гулам Исхак отправил в отставку первое правительство Б.Бхутто, в 1993 г. - первое правительство Наваза Шарифа, президент Фарух Легкхари в 1996 г. - второе правительство Б.Бхутто. В 1997 г. на выборах с результатом около 65% голосов победил Наваз Шариф, которого не устраивал подобный президентский контроль. Пользуясь своим конституционным большинством в Маджлис-е-Шуре, 4 апреля 1997 г. он с легкостью добивается принятия тринадцатой поправки к конституции. Новая поправка сильно ограничивала полномочия президента. В частности, исключен пункт 2 статьи 58, в которой говорилось о праве президента распускать Парламент и отправлять правительство в отставку. Премьер-министр получал больше полномочий при назначении кандидатур на посты губернаторов провинций и руководителей армии. Президент становился больше церемониальной фигурой, как это предусматривала конституция 1973 г. в ее первоначальном варианте. В Пакистане приоритет получила парламентская республика<sup>8</sup>.

Все те же внутривнутриполитические и социально-экономические проблемы стали причиной четвертого военного переворота во главе с генералом Первезом Мушаррафом в 1999 г., который приостанавливает действие конституции.

Пообещав провести всеобщие выборы, П. Мушарраф вносит поправки в конституцию страны. Пакистан вновь становится суперпрезидентской республикой. Была отменена тринадцатая поправка Н. Шарифа - президент получил право распускать Парламент, назначать министров и губернаторов, председателей Высшего и верховных судов. Увеличено число мест в На-

циональной ассамблеи и Сенате (342 и 100 соответственно), отменена куриальность, введенная М.Зия-Уль-Хаком, снижен возрастной ценз для участия в выборах. Судебная система полностью лишилась контроля над исполнительной властью. Впоследствии избранный в 2002 г. парламент одобрит все нововведения семнадцатой поправкой к конституции.

Последние события в пакистанской политике отличались особым накалом. После февральских выборов 2007 г. большинство в Национальной Ассамблеи получают оппозиционные партии, в том числе Пакистанская народная партия, основателем которой был З.А. Бхутто. Премьер-министром стал оппозиционер Реза Гиллани. Он требовал восстановления конституции 1973 г. в первоначальном варианте. Общественное давление вынудило П. Мушаррафа уйти в отставку. В сентябре 2008 г. президентом стал муж убитой террористами Б.Бхутто Асиф Али Зардари. На данный момент он сохранил полномочия своего предшественника на этом посту П. Мушаррафа, однако вопрос об отмене семнадцатой поправки не снимался с повестки дня. Политическая борьба между ключевыми фигурами Пакистана, а также их личные амбиции приведут к очередному перераспределению полномочий между президентом и премьер-министром.

Таким образом, страна до сих пор не нашла приемлемой формы конституционно-правового устройства. Британские политико-правовые институты, заложившие основу государственного строительства, не учитывали национальные особенности молодого государства и поэтому не прижились. Пакистану пришлось самостоятельно нащупывать путь конституционного развития, для которого характерны метания от общепринятых форм государственного устройства до совсем своеобразных и уникальных. Сильное влияние на конституционный процесс оказывали харизматические личности пакистанской политики. Основопологающие принципы государственного устройства адаптировались под требования и амбиции руководителей. А сама система меняется с периодичностью смены лидеров.

В настоящее время узел пакистанской политики не дает четкого понимания: Пакистан - это президентская или парламентская республика? Ясно только то, что пакистанская конституционно-правовая система сможет быть устойчивой только тогда, когда будут решены социально-экономические и национальные проблемы страны.

<sup>1</sup> Ardath W. Burks. Constitution-Making in Pakistan. Political Science Quarterly, Vol. 69, No. 4 (Dec., 1954), P. 541-564

<sup>2</sup> Hamid Khan. Political and constitutional history of Pakistan. Oxford University Press, 2005. P. 142

<sup>3</sup> K.B. Sayeed. The Political System of Pakistan. London, 1967. P. 125

<sup>4</sup> Hamid Khan. Constitutional and political history of Pakistan. Oxford university press, 2005. P. 237

<sup>5</sup> Christophe Jaffrelot. Gillian Beaumont. A History of Pakistan and Its Origins. Anthem Press, 2004. P. 67

<sup>6</sup> Anthony Hyman. Muhammed Ghayur, Naresh Kaushik. Pakistan, Zia and after. Abhinav Publications, 1989. P. 56

<sup>7</sup> Charles H. Kennedy. Islamization and Legal Reform in Pakistan. 1979-1989 Pacific Affairs Vol. 63, No. 1 (Spring, 1990), P. 62-77.

<sup>8</sup> Sohail Mahmood. The Musharraf regime and the governance crisis: a case study of the Government of Pakistan. Nova Publishers, 2001. P. 124