

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ВОСТОКОВЕДЕНИЯ

Н. А. Замараева

**ПАКИСТАН:
АРМИЯ И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ
ИНСТИТУТЫ
(1999–2019 гг.)**

МОСКВА
ИВ РАН
2020

ББК 66.3(5Пак)
3-26

Ответственный редактор
д.и.н., проф. В. Я. Белокреницкий

Рецензенты
д.и.н. Б. В. Долгов, д.и.н. В. В. Орлов, к.и.н. В. В. Воробьев

Утверждено к печати
Редакционно-издательским советом
Института востоковедения РАН

Замараева Н. А.

3-26 Пакистан: армия и демократические институты (1999–2019 гг.) /
Отв. ред. В. Я. Белокреницкий; Ин-т востоковедения РАН. – М.: ИВ РАН,
2020. – 280 с.

ISBN 978-5-907384-06-4

Книга посвящена политико-юридическим вопросам взаимоотношений между руководством вооруженных сил и гражданскими властями на последнем этапе истории Исламской Республики Пакистан. Подробно рассмотрен период военного режима генерала П. Мушаррафа (1999–2008), выделены и охарактеризованы основные этапы его эволюции и причины падения. Проанализирован последующий период в истории страны, отличающийся возвратом к конституционно-парламентской форме правления и проведением трех всеобщих парламентских выборов в 2008, 2013 и 2018 гг. Выявлена ключевая закулисная роль армии при функционировании гражданской системы управления.

ISBN 978-5-907384-06-4
ББК 66.3(5Пак)

© Замараева Н. А., 2020
© ФГБУН ИВ РАН, 2020

*Светлой памяти коллег
Владимира Николаевича Москаленко
и Сергея Наумовича Каменева*

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	8
Глава I. Военно-гражданская администрация генерала П. Мушаррафа (конституционно-правовые и социальные основы (1999–2003 гг.)).....	21
Военный переворот 1999 г.	21
Легитимизация военного переворота 1999 г.	31
Выборы в местные органы власти в условиях ЧП.....	33
Дальнейшее укрепление позиций военно-гражданской администрации.....	35
Международная антитеррористическая кампания в Афганистане и ее влияние на военно-гражданские власти в Пакистане.....	36
Всеобщие парламентские выборы 2002 г.	40
17-я поправка к конституции – переход к президентской форме правления.....	53
Глава II. Военно-гражданская администрация генерала П. Мушаррафа (конституционно-правовые и социальные основы (2003–2008 гг.)).....	55
Президентская республика в «униформе».....	55
Выборы в органы местной власти в 2005 г.	62
Политическая оппозиция в преддверии президентских выборов.....	64
Генерал-президент П. Мушарраф против адвокатского сообщества (2005–2007гг.).....	69
Исламистский экстремизм 2003–2007 гг.	74
Реформы Территории племен федерального управления (ТПФУ) и генералитет	83
Президентские выборы 2007 г.: генералитет и оппозиция.....	86
Введение Чрезвычайного положения в Пакистане (ноябрь 2007 г.)..	88
Всеобщие парламентские выборы в Пакистане 2008 г.	93
Разногласия внутри коалиционного правительства.....	99

Глава III. Взаимоотношения армии и гражданских государственных структур (2008–2013 гг.).....	106
Официальный «уход» армии из политики.....	106
Армия против исламистских экстремистов.....	112
Пакистанская народная партия и планы по реформированию ТПФУ.....	115
Влияние США на взаимоотношения гражданских властей и генералитета Пакистана.....	122
18-я поправка к конституции и генералитет.....	126
«Мемогейт» и усиление противостояния между гражданскими властями и генералитетом.....	133
Глава IV. Пакистан: роль армии в защите демократических институтов и национальных интересов (2013–2015 гг.).....	142
Всеобщие парламентские выборы 2013 г. и генералитет.....	142
Н. Шариф и перестановки в армии.....	148
Разногласия между армией и гражданской властью.....	150
Армия и оппозиционные силы.....	154
Теракты и реакция военных и гражданских властей.....	155
Политический кризис 2014 г. и генералитет.....	158
Новый террористический акт (декабрь 2014 г.).....	163
Глава V. Армия и демократические институты в Пакистане (2015–2017 гг.).....	172
Генералитет и гражданские власти: за и против Национального плана действий.....	172
Военные суды.....	175
Реформы ТПФУ.....	184
Меры по установлению законности и правопорядка в Белуджистане.....	190
Военные в Карачи.....	193
Генералитет и борьба с финансированием терроризма.....	195
НПД: итоги первого года.....	196
Генералитет и СМИ.....	198
Генералитет и гражданские власти: борьба за проект Китайско-пакистанского экономического коридора.....	199
23-я поправка к конституции – продление действия военных судов.....	201

Глава VI. Армия и политический кризис в Пакистане (2017–2018 гг.).....	211
Отстранение Наваза Шарифа от власти.....	211
Новый состав Кабинета министров.....	219
Выборы в Панджабе (сентябрь 2017 г.) – укрепление политических позиций ПМЛ(Н).....	222
Политическая оппозиция в Пакистане (2014–2018 гг.).....	225
Верховный суд и оппозиция вновь против Н. Шарифа.....	228
Генералитет и новое федеральное правительство (2017 г.).....	231
«Пуштунская весна» и конституционная реформа ТПФУ.....	234
ПМЛ(Н) – уход с олимпа власти.....	247
Всеобщие выборы 2018 г. и приход к власти новой политической элиты.....	250
Заключение.....	264
Литература.....	269
Summary	278

ВВЕДЕНИЕ

Данное исследование охватывает события двух десятилетий в Пакистане, начиная с октября 1999 г. и завершая второй декадой XXI в. В новейшей истории Пакистана эти годы условно можно разделить на два важных этапа – правление военной/военно-гражданской администрации (1999–2008 гг.) и гражданских правительств, которые пришли к власти по итогам всеобщих выборов в 2008, 2013 и 2018 гг. Каждый период по-своему уникален и интересен.

Исламская Республика Пакистан в 1999–2019 гг. пережила чрезвычайное положение и, как следствие, приостановку действия статей Основного закона страны, конституционные реформы и трансформацию политической системы.

Войдя в XXI в. военным переворотом, Пакистан три года спустя, в 2003 г., был преобразован в президентскую республику как символ абсолютной власти в стране, но уже в 2010 г. вновь вернулся к парламентской форме правления и следует ей по настоящее время. Столь быстрая смена режимов лишней раз подтверждала неустойчивость и шаткость конструкции государственного устройства страны в рассматриваемый период, противостояние двух сформировавшихся к этому времени социальных институтов – парламентаризма и армии, их борьбу за лидерство управления пакистанским государством и обществом, жесткость борьбы политических оппонентов, пеструю и многоликую оппозицию. Автор исследования поставил перед собой следующие задачи:

– проследить диалектику развития событий от военного переворота в октябре 1999 г., переходного военнo-гражданского правления, последовавшего «ухода» армии из политики (2008 г.), краткого временного ослабления генералитетом контроля за государственными институтами власти (2008 – начало 2009 г.) и современного периода «косвенного» управления и контроля военными механизма принятия решений гражданскими правительствами;

– рассмотреть факторы, стимулировавшие судейский корпус страны оказать поддержку военной администрации в легитимации военного переворота 1999 г.;

– выявить составляющие, подтолкнувшие военных к захвату власти в 1999 г., и одновременно просчеты правящей военно-политической элиты, не сумевшей удержать ее в 2007–2008 гг.;

– раскрыть внутренние и внешние факторы, убедившие генералитет отказаться от правления в формате чрезвычайного положения и его возврата к основам парламентаризма с последующим инкорпорированием военных в государственные институты власти;

– выявить объективные и субъективные причины контроля генералитетом за государственными институтами в годы правления гражданских правительств, пришедших к власти по итогам всеобщих парламентских выборов в 2008, 2013 и 2018 гг.;

– объяснить причины: обращения тех же правящих кругов к генералитету; возглавить борьбу с терроризмом во внутренних районах страны; выступить с посреднической функцией с целью ослабления напряженности между политическими оппонентами; возглавить общенациональную спасательную кампанию в период наводнений 2010 г.;

– выявить причины дальнейшего укрепления государственных структур военными в период правления партии Пакистанское движение за справедливость (ПДС) / Техрик-и-Инсааф (2018–2019 гг.).

Объектом настоящего исследования являются военно-гражданские отношения в Исламской Республике Пакистан, армия как государственный институт, который прямо или косвенно «управляет» государством. Но автор ограничил рамки исследования, в котором не затрагивает вопросы внешней политики с точки зрения контроля генералитетом вопросов внешней политики (афганский, индийский, китайский, российский, американский векторы), а также активность бизнес-структур, аффилированных с армией.

Введение военного положения и/или чрезвычайной ситуации в Пакистане всегда инициировалось генералитетом и объявлялось только на короткое время. В дальнейшем традиционно следовали многолетние поиски легитимного «перевода» правления военных в конституционное русло, однако это происходило не всегда успешно. Генералы всегда уходили с высшего поста государства, но уходили по-разному: кто в вечность, погибнув в авиакатастрофе, как генерал-диктатор М. Зия-уль-Хак, но большинство – в отставку. К слову сказать, военные в Пакистане никогда не ослабляли контроль не только за безопасностью границ, поддержанием режима правопорядка и законности, но осуществляли и продолжают осуществлять контроль над гражданскими институтами власти.

Генералы захватывали власть в стране четыре раза. В новейшей истории Пакистана военные перевороты совершались по одному сценарию, но с корректировкой на внутри- и внешнеполитические обстоятельства. Следовавшая за переворотами перестройка государственного аппарата, а подчас и ломка политико-институциональных механизмов страны при доминировании военных в госаппарате оказывали влияние не только на внутреннюю и внешнюю политику страны, но и на сам военный истеблишмент. Противостояние армии и парламентско-гражданских институтов управления всегда вело к подрыву основ законодательной и исполнительной ветвей власти, замедляло процессы строи-

тельства государственных институтов, а главное, работало против молодого мусульманского государства, ослабляя его позиции и в регионе, и на международной арене.

Захватив власть, военные постоянно находились в поисках «социального партнера», опоры в пакистанском обществе. Например, генерал М. Зия-уль-Хак в силу ряда причин делал ставку на праворегигиозный сегмент. Подобным социальным лифтом в годы чрезвычайного положения и первых лет военно-гражданской администрации генерала П. Мушаррафа (1999–2007 гг.) было судебское сообщество, а точнее – его часть. Таким образом, и Зия-уль-Хак, и Мушарраф предпринимали неумелые попытки направить военный режим в русло парламентской демократии.

Однако опора только на узкий срез общества всегда приводила к неминуемому краху любой военной или гражданской формы правления. Учитывая важность широкого социального фундамента, в настоящее время генералитет заинтересован в поддержке всего пакистанского общества.

Многолетнее жесткое противостояние двух политических кланов Шарифов и Бхутто-Зардари в лице соответственно Пакистанской мусульманской лиги ПМЛ(Н) и Пакистанской народной партии (ПНП) приводило к смене управленческой команды и, как следствие, к постоянной трансформации государственного аппарата, что тормозило его работу. Партии все медленнее генерировали новые подходы к управлению, отвечающие вызовам современности, да и пакистанское общество устало от повтора предвыборных обещаний, коррупции и бесконечных заверений о благе народа.

В отсутствие поддержки на местах генералитет часто сталкивался со сложностями при управлении страной из одного центра власти и искал опору у судебной корпорации и союзников в лице той или иной политической партии или группы партий. Эйфория первых месяцев от захвата власти всегда сменялась многолетним поиском вариантов

перехода к легитимной форме правления государством с ее неотъемлемыми атрибутами: всеобщими выборами, работой гражданских институтов власти, парламентской риторикой, активностью политических партий, профсоюзов, студенческих организаций и т. д.

Осознание важности укрепления, и в первую очередь совокупного развития всех государственных институтов, убедило военный истеблишмент во второй декаде XXI в. принять формулу, при которой страна успешно развивается при поддержке народа, верховенства закона и конституции.

Автор исследования подчеркивает обстоятельства, косвенно способствовавшие необходимости усиления контроля генералитетом над государственными органами: бесконечная и жесточайшая борьба политических партий, т. е. правящей коалиции и оппозиции. Это часто приводило не только к стагнации работы государственного аппарата на несколько месяцев, но и нарушало привычный порядок жизни крупных городов. Правящие политические гражданские элиты, придя к власти, в силу разных причин «погружались» в трясину коррупции, кумовства, разборки личных претензий в парламентских стенах, жесткой нелицеприятной критики. Отягчающим обстоятельством для страны в эти периоды были военные конфликты по периметру сухопутных границ.

Каждая партия, придя к власти по итогам народного голосования (Пакистанская народная партия в 2008 г., Пакистанская мусульманская лига (Наваз) в 2013 г. и партия Пакистанское движение за справедливость / Техрик-и-Инсааф в 2018 г.), обязательно обвинялась оппозицией в подтасовке результатов. Как правило, многие месяцы уходило на урегулирование межпартийных разногласий и изнурительные переговоры с оппозицией, организовывавшей общенациональные массовые протестные движения. В конце концов правящая политическая коалиция, исчер-

пав все методы переговоров с оппозицией, обращалась за посреднической помощью к генералитету. Ввод войск и молчаливое их пребывание в зоне социального конфликта, как правило, остужали горячие головы оппозиции.

И как результат, который следует подчеркнуть, ни одна из политических партий, находившихся у власти в 1999–2019 гг., не представила своим избирателям ни одного общенационального проекта, направленного на выход Пакистана из «экономической кабалы» Международного валютного фонда и других международных организаций, или же борьбы с террористической угрозой во внутренних районах страны.

Общенациональный проект – Национальный план развития (НПР) – был предложен генералитетом и одобрен на всепартийной конференции в конце 2014 г. в кризисные для страны дни – разгар террора. Таким образом, стабильность поступательного развития Пакистана как государства в значительной степени зависит от баланса военно-гражданских сил в стране при одновременном контроле военными за этим балансом.

Современная формула военно-гражданских отношений в Пакистане, по мнению автора, может быть охарактеризована как процесс последовательного внедрения военного истеблишмента в государственные структуры страны с согласия и при посредничестве гражданской власти, не нарушая при этом конституционных основ.

В рассматриваемый период система государственного правления демонстрировала три модели:

- нелегитимная военная администрация под руководством главы исполнительной власти в период действия чрезвычайного положения (1999–2002 гг.);
- конституционно-парламентский период правления военно-гражданской администрации (2003–2008 гг.);
- конституционно-парламентский период управления страной избранных гражданских сил (2008–2019 гг.).

1999–2019 гг. – это одновременно и годы поиска военными своего места в структуре управления государством. Будучи одним из государственных институтов, армия в лице генералитета в первой четверти XXI в., учитывая прошлый опыт правления военных, стала склоняться в сторону конституционного парламентаризма. Одновременно, учитывая слабости партийной системы, которая в Пакистане сложилась еще на рубеже столетий, к концу первой четверти XXI в., если не изжила себя, то требует значительного внутреннего реформирования, новых лиц, новых лозунгов, наконец, новых обещаний.

Особенностями всех трех моделей политического развития с точки зрения военно-гражданских отношений являются:

- поиск генералитетом политической и социальной опоры в обществе;
- взаимодействие военных и судебной власти;
- использование генералитетом разногласий между политическими оппонентами, личные симпатии/ антипатии их лидеров.

Отношения военного истеблишмента и политиков складывались крайне непросто, что тормозило развитие парламентаризма и демократических преобразований в стране.

В 2018 г. генералитет окончательно сделал ставку на новую харизматичную фигуру на политическом ландшафте Пакистана – Имран Хана, лидера партии Пакистанское движение за справедливость, последовательно продвигая его на первые позиции в политической иерархии страны.

Первая глава «Военно-гражданская администрация генерала П. Мушаррафа (конституционно-правовые и социальные основы (1999–2003 гг.))» посвящена событиям 1999–2003 гг. Как указывалось выше, Пакистан вошел в XXI в. свершившимся военным переворотом со всеми классическими атрибутами. Введение 14 октября 1999 г. чрезвычай-

ного, а не военного, как в 1958, 1969 и 1977 гг., положения подтверждало временность прихода военных к власти. Учитывая опыт прошлых военных переворотов, в первые два года правления (1999–2001) генерал П. Мушарраф укреплял власть актами, подписанными им, в качестве главы исполнительной власти. Он сумел «подчинить» себе судебский корпус и в стремлении укрепить личную власть добивался от судебных органов неограниченных полномочий путем неконституционных актов.

Автор исследования впервые в отечественном и зарубежном пакистановедении проанализировал законодательные акты, в соответствии с которыми страна жила более двух лет. Основной вывод, который был сделан, заключается в том, что не только политические партии выступили основным отрядом политической оппозиции режиму Мушаррафа, но и адвокатское сообщество протестовало против захвата власти военными. Однако в силу ряда обстоятельств, которые рассмотрены в главе, сопротивление части судей коллегии Верховного суда признать легитимность военного переворота, было сломлено запугиванием и угрозами со стороны военных.

Важным фактором легитимизации П. Мушаррафа как главы Исламской Республики Пакистан на международной арене косвенно стали события в Афганистане. В сентябре 2001 г. США в ультимативной форме потребовали от генерала логистической и военной поддержки в антитеррористической кампании в соседней стране взамен признания его в качестве официального лидера. И только после этого Верховный суд страны узаконил неконституционный военный переворот 1999 г., не учитывая постоянно меняющиеся правовые акты Мушаррафа.

Вторая глава «Военно-гражданская администрация генерала П. Мушаррафа (конституционно-правовые и социальные основы (2003–2008 гг.))» посвящена анализу особенностей переходного периода от нелегитимного захвата

власти в октябре 1999 г., принятия генералом Мушаррафом конституционных полномочий президента Пакистана, закрепленных 17-й поправкой к Основному закону 31 декабря 2003 г., и его планам баллотироваться на очередной президентский срок в 2007 г.

Провал избирательной кампании, введение чрезвычайного положения осенью 2007 г. дали сигнал генералитету пересмотреть место и роль армии, ее командному составу в государственных институтах, наконец, к управлению страной в формате военных и/или военно-гражданских режимов. Судебная власть, которую военные использовали, с одной стороны, как инструмент для легитимного оправдания незаконного захвата власти и управления государственными институтами, а с другой – как механизм подавления политической оппозиции, в 2007 г. самостоятельно выступила в руководстве активной оппозиционной силы против генералитета и способствовала отстранению военных от власти. Спровоцированный Мушаррафом кризис с судебной корпорацией «обрушил» стройную систему видения военными государственного устройства Пакистана – возглавляемый военными парламентаризм.

Третья глава «Взаимоотношения армии и гражданских государственных структур (2008–2013 гг.)» охватывает пятилетний период и является одной из самых сложных с точки зрения анализа причин ухода военных из высших эшелонов государственной власти. События 2008 г. для армии, генералитета и экс-генерала-президента П. Мушаррафа были столь драматичны, что многие и в стране, и за рубежом предрекали очередной военный переворот. Однако этого не произошло. Автору удалось проиллюстрировать постепенное осознание генералитетом изменений методов управления, формулы его пребывания во власти в рамках конституционного, демократического развития страны.

Генералитет постепенно менял тактику поведения. Это было связано с рядом факторов, одним из которых являлась

реальная угроза терроризма во внутренних районах страны. Либерализм новых демократических властей страны в лице Пакистанской народной партии по отношению к боевикам и идеологии праворелигиозных партий лишь способствовал укреплению тактики поведения исламистских экстремистов по захвату власти в ряде районов страны. Правящая администрация, осознавая бессилие перед их вооруженным наступлением на столицу, вновь призвала генералитет. Действуя в рамках конституции, армия открыла новый фронт боевых действий против террористов в центральной части страны. Восстановив свой имидж как спасителя нации в глазах пакистанского общества, генералитет вновь корректировал действия исполнительных органов власти в первую очередь в вопросах антитеррористической стратегии и внешней политики. Одновременно он продолжил «контролировать» работу политических партий, в первую очередь правящей ПНП.

Дело «панамоейт», связанное, как писала пакистанская пресса, с якобы обращением президента А. Зардари к США оказать содействие в снижении влияния генералитета Пакистана на внутренние дела страны, было доказано и не доказано одновременно – слишком чувствительная была тема, затрагивающая высшее государственное лицо. Но армия вышла из этой ситуации как спасительница, которая уберегла нацию от унижения со стороны США.

Следующим рубежом для «невозврата» военных в политику и непосредственному управлению государством стало принятие в апреле 2010 г. 18-й поправки к конституции. Это действительно было знаковое событие не только для конституционной истории страны, но и для развития парламентаризма и укрепления демократических основ республики. Принятые поправки означали возврат к коллегиальной форме правления в формате парламентской республики. В рассматриваемый период генералитет уже утвердился в новых конституционных условиях, и уже сами

военные подчеркивали, что демократия является обязательной как для пакистанского общества, так и для вооруженных сил как части этого общества. И, будучи одним из дисциплинированных, образованных государственных институтов, военное руководство признало обязательным оказать поддержку руководству страны, избранному в результате всеобщих парламентских выборов.

Четвертая глава «Пакистан: роль армии в защите демократических институтов и национальных интересов (2013–2015 гг.)» анализирует дальнейшие действия гражданских сил по утверждению своих позиций в государственной структуре и обществе. В первые годы третьего срока премьерства Наваз Шариф взял курс на ручной режим управления страной, пренебрегая идеями федерализации и децентрализации, и монополизация власти стала его отличительной чертой. Затаив обиду на генералитет, который в октябре 1999 г. не только лишил его власти, но и подконтрольный военным Высокий суд вынес решение о смертной казни, Шариф поставил цель полностью подчинить армию, сделать ее гибким управляемым инструментом в вопросах внутренней и внешней политики.

Непоследовательность его политики по отношению к армии, бессилие обуздать политическую оппозицию, пойти на компромисс с ней, провал разработанной правительством ПМЛ(Н) антитеррористической стратегии вновь стали объективными причинами усиления влияния генералитета на внутреннюю политику страны.

Национальный план развития 2014 г. (НПР), разработанный генералитетом и одобренный Всепартийной конференцией в рамках парламентских слушаний, фактически представлял собой государственный план реформирования и антитеррористической стратегии, и административного деления Пакистана, и т. д. НПР фактически свел на нет разработки федерального правительства ПМЛ(Н) по переустройству государственного аппарата, его функций (например,

Министерства внутренних дел), а также стратегий внутренней политики. 2013–2015 гг. можно считать очередным переломным периодом в отношениях Шарифа и генералитета.

Пятая глава «Армия и демократические институты в Пакистане (2015–2017 гг.)» посвящена противостоянию генералитета и правящей ПМЛ(Н) в вопросах реализации Национального плана действий. Автор фокусирует внимание на методах федерального правительства при проведении реформы Территории племен федерального управления (ТПФУ), мер по установлению законности и правопорядка в Белуджистане, включению незарегистрированных медресе в систему государственного образования. В силу ряда причин планы центральных властей носили половинчатый характер, например, из-за опасения потерять политического союзника в лице праворегиональной партии Джамаат-уль-улема-и Пакистан (Фазл) – ДУИ(Ф). Масштабные военные операции в ряде агентств зоны пуштунских племен или введение воинских контингентов в Карачи и во внутренние районы Панджаба проводились генералитетом зачастую вопреки планам властей, но именно успех этих операций положил начало ликвидации очагов терроризма в центральных районах страны.

Проект Китайско-пакистанского экономического коридора в рамках китайской Инициативы пояса и пути, столь успешно принятый Шарифом к реализации подписанием в марте 2015 г. пакета соглашений с КНР, планы и рвение государственных чиновников от ПМЛ(Н) фактически положили начало «бизнес-раздору» между генералитетом и политической элитой. 23-я поправка к конституции (2017 г.) о продлении действия военных судов фактически подтверждала дальнейшее включение генералитета в судебную систему Пакистана.

Бесспорно Наваз Шариф – сильная, харизматичная личность, блестящий организатор, сумевший в краткие сроки восстановить свои позиции как внутри страны, так

и на международной арене, привлечь инвестиции в страну. Но именно Наваз Шариф и его команда, потерпев стратегический провал в антитеррористической борьбе (2013–2016 гг.), а также изматывающая четырехмесячная общенациональная кампания оппозиции с требованием отставки убедили его вновь обратиться за помощью к генералитету. Таким образом, одной из серьезных проблем Пакистана в рассматриваемый период оставалась разбалансированность военно-гражданских отношений.

Шестая глава «Армия и политический кризис в Пакистане (2017–2018 гг.)» – одна из ключевых глав монографии, раскрывающая, как и каким образом генералитет вновь вместе с судебной корпорацией разрушил успешно работавший механизм государственного управления ПМЛ(Н) в указанный период. Коррупционные дела, открытые Высшими судами провинций и переданные на рассмотрение Верховного суда, положили начало преследованию государственных чиновников высшего ранга и, как результат, свержению ПМЛ(Н) с политического олимпа.

Следует также подчеркнуть, что в последние годы наблюдался процесс последовательного проникновения военного истеблишмента в государственные структуры страны, он стал играть ведущую роль при решении приоритетных экономических, внутривнутриполитических, внешнеполитических задач.

Другой важной проблемой, которую рассматривает автор в шестой главе, – анализ кризиса традиционных политических партий Пакистана. Он затронул как внутренние ряды, так и работу с местным электоратом, проведение избирательных кампаний, привлечение свежих молодых сил. Многие политические партии в настоящее время остаются привержены прежним идеалам и лозунгам, не отвечающим современным требованиям, что и является одной из причин потери ими былой популярности и, соответственно, поддержки в массах.

Глава I

ВОЕННО-ГРАЖДАНСКАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ ГЕНЕРАЛА П. МУШАРРАФА (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ (1999–2003 гг.))

Военный переворот 1999 г.

Государственный переворот 12 октября 1999 г. был последним в Пакистане в классическом для армии исполнении: смещение и арест главы Кабинета министров Наваза Шарифа, приостановка действия ряда статей конституции и работы законодательных и исполнительных органов власти. Однако, в отличие от прежних военных сценариев, военные власти не ввели запрет на деятельность политических партий, но не разрешали проводить их митинги и демонстрации. Антиконституционные действия генералитета безусловно нанесли удар по основам парламентской демократии Пакистана, сильно ограничив ее возможности влиять на общественно-политические и иные процессы.

В международном сообществе события октября 1999 г. характеризовались как нарушение демократии. Пакистан исключили из Британского Содружества наций, а США ввели экономические санкции. Исламабад погрузился

в дипломатическую изоляцию, резко сократилась иностранная военная и экономическая помощь.

Захват власти военными произошел на фоне резкого обострения отношений между премьер-министром Н. Шарифом и начальником штаба сухопутных войск, председателем Объединенного комитета начальников штабов генералом П. Мушаррафом. Одна из причин – провал военной пакистано-индийской кампании в Каргиле летом 1999 г. Непосредственным сигналом стал отказ премьера разрешить посадку в аэропорту Карачи самолета, на котором командующий армией возвращался из официальной поездки в Шри-Ланку. В ответ, находясь еще на борту самолета, генерал отдал приказ не подчиняться указам премьер-министра.

В обращении к нации 13 октября 1999 г. генерал П. Мушарраф критиковал правительство Н. Шарифа за «... развал экономики, усиление межпартийной борьбы, вмешательство в дела армии, авторитарный стиль правления, объяснив захват власти с целью избежать дальнейшую дестабилизацию, во имя сохранения целостности и суверенитета страны»¹. После двух дней безвластия, 14 октября 1999 г., генерал подписал два документа: Указ о чрезвычайном положении (УЧП)² и Временный конституционный Указ (ВКУ)³.

Первый объявлял введение чрезвычайного положения на всей территории Пакистана, роспуск обеих палат парламента (Национальной ассамблеи (НА), Сената) и провин-

¹ General Pervez Musharraf's Address to the Nation. URL: http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/post_12oct99/musharraf_address_13oct1999.html (дата обращения – 13.10.1999).

² Provisional constitutional order. URL: <https://pakistanconstitutionlaw.com/provisional-constitution-order-1999/> (дата обращения – 14.10.1999).

³ Proclamation of Emergency October 14, 1999. URL: http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/post_12oct99/proclamation_of_emergency_14oct1999.html (дата обращения – 14.10.1999).

циальных собраний, приостановление работы представительных органов власти. Генерал Мушарраф принял на себя функции главы исполнительной власти; весь Пакистан перешел под контроль его вооруженных сил.

Второй указ разъяснял, что глава исполнительной власти, генерал Мушарраф, «...получив законную власть путем внеконституционного акта, действуя в интересах и во благо народа, вправе совершать все действия и принимать законодательные акты, которые соответствуют или могли быть приняты в соответствии с Конституцией 1973 г., включая право вносить в нее поправки, несмотря на решение какого-либо суда...»⁴. Подчеркивалось, что военные предотвратили политическую дестабилизацию и экономический спад в стране.

Жесткие меры военная администрация предприняла и в отношении судебной системы. Верховному суду или судам низшей инстанции запрещалось принимать решения, направленные против главы исполнительной власти или иного лица, осуществлявшего полномочия под его руководством. Ни один суд, трибунал или другой орган власти был не вправе ставить под сомнение или допускать сомнение относительно УЧП от 14 октября 1999 г. В то же время президенту страны, губернаторам провинций предписывалось действовать в соответствии с указаниями главы исполнительной власти.

Одновременно генерал Мушарраф возродил и возглавил внеконституционную структуру – Совет национальной безопасности (СНБ)⁵ с участием военных и гражданских лиц. Цель Совета – контроль и решение вопросов внутренней и внешней политики. На деле же он подменял функции

⁴ Provisional constitutional order. URL: <https://pakistanconstitutionlaw.com/provisional-constitution-order-1999/> (дата обращения – 14.10.1999).

⁵ СНБ некоторое время действовал в период правления генерала М. Зия-уль-Хака.

центрального правительства, и многие в Пакистане реально рассматривали СНБ как высший орган власти.

В те дни армия в целом поддержала генералитет. В памяти офицеров все еще были свежи воспоминания об увольнении годом ранее начальника штаба армии генерала Дж. Карамата вскоре после высказанного им предложения об учреждении СНБ по аналогии с таким же органом в Турции. Премьер-министр Шариф считал это как попытку ввести контроль армии за его действиями, и отправил генерала в отставку⁶. Но и Мушарраф столкнулся с вызовом со стороны военных. 12 октября 1999 г. действия главы Кабинета министров Шарифа поддержал руководитель военной разведки З. Батт⁷.

В отечественной научной литературе встречаются утверждения о том, что П. Мушарраф не планировал, но и не исключал приход к власти⁸. Но когда это произошло, уже в первые дни после переворота вопрос о возврате к конституционно-парламентской форме правления не стоял. Военные пришли, чтобы остаться. И стремление удержать власть генералитета в 1999–2002 гг. диктовало основные задачи: принятие правовых актов, оправдывавших легитимность прихода военных к управлению страной в 1999 г., и нейтрализацию основных оппонентов – политических партий и адвокатского сообщества.

⁶ Бригадный генерал в отставке Иджаз Шах (в 1999 г. возглавлял военную разведку Пакистана – Inter-Services Intelligence (ISI), подтвердил в 2019 г., что генерал П. Мушарраф в 1999 г. отказался действовать против генерала Дж. Карамата, возглавлявшего в 1998 г. военную разведку). В ответ Н. Шариф планировал назначить на его место Зиауддина Батта без согласия командующего войсками. Ijaz Shah says he opposed Musharraf-Bhutto deal. URL: https://tribune.com.pk/story/2004232/1-benazir-murder-charge-politically-motivated-ijaz-shah/?__cf_chl_jschl_tk__=70343570fb4d24a8012edc044e0c932a1c1c2742-1577951903-0-AR7k5Co1KO0n-KqYy (дата обращения – 02.07.2019).

⁷ В ноябре 2000 г. бывший глава военной разведки Батт и Бриг Джавед предстали перед военным трибуналом.

⁸ Белокреницкий В.Я., Москаленко В.Н. История Пакистана. XX век. М., 2008.

Четкость действий генералитета в октябре 1999 г. была продиктована, как отмечалось, опытом военных переворотов 1958 и 1977 гг. Линию защиты своих антиконституционных шагов, легистратуру законодательных актов, механизм и методы нейтрализации политических оппонентов, формирование новых союзников и «конституционное» строительство военно-президентской республики Мушарраф заимствовал у генерала Зия-уль-Хака (1977–1988 гг.), который, захватив власть в июле 1977 г., провозгласил себя главным военным администратором, а 8-я поправка (1985 г.) к Конституции 1973 г. предоставляла ему неограниченные полномочия президента страны вплоть до 1988 г.⁹

Именно такой «дорожной карте» восхождения к президентству генерал Мушарраф следовал все годы, конечно, корректируя ее в соответствии с вызовами времени. Но он все же учел негативный опыт жесткого стиля правления своего предшественника. Во-первых, он принял решение никого не приговаривать к смертной казни¹⁰; во-вторых, «смягчил» вхождение военных во власть, введя чрезвычайное, а не военное положение.

С первых дней команда Мушаррафа работала оперативно. Как и в событиях 5 июля 1977 г., военные оправдывали госпереворот 1999 г. «доктриной необходимости», действиями в интересах государства и во благо народа. В обращении к нации 17 октября 1999 г. глава исполнительной власти объявил программу из семи пунктов, направленную на искоренение коррупции, деполитизацию государственных институтов, широкие экономические реформы, сокращение уровня бедности путем перераспределения государственных расходов; реформирование местных органов управления – с этой целью учреждено Национальное бюро

⁹ М.Зия-уль-Хак руководил Пакистаном в течение одиннадцати лет вплоть до гибели в авиакатастрофе в августе 1988 г.

¹⁰ Премьер-министр Зульфикар Али Бхутто был казнен через повешение 4 апреля 1979 г.

реконструкции (НБР). Военные ставили задачи подъема экономики, создания механизмов ускорения роста сельского хозяйства, развития малых и средних форм производств, информационных технологий, укрепления нефтегазовой отрасли. Позднее, в декабре 1999 г., власти объявили о долгосрочной стратегии социально-экономического развития и достижении в стране внутренней межпровинциальной гармонии под названием «Путь к демократии». У части населения она имела определенный успех, особенно ее социальная составляющая. Однако своевременная ее реализация, по мнению Мушаррафа, требовала расширения его конституционных полномочий.

Между тем по стране прокатилась волна антивоенных выступлений. Политические партии и адвокатское сообщество расценили действия главы исполнительной власти как неконституционные. В ноябре 1999 г. руководство отстраненной от власти ПМЛ (Н) подало петицию в Верховный суд (ВС), в которой оспаривалась законность переворота 12 октября 1999 г., введение ЧП, выдвигались требования восстановить Конституцию 1973 г. и освободить из-под ареста экс-премьера Н. Шарифа. Решение ВС от 6 декабря 1999 г. по обвинению военных в захвате власти стало первым вызовом для генерала Мушаррафа в общенациональном масштабе. Соппротивление части судейского сообщества действиям генералитета и бойкот чиновников госаппарата побудили офицерский корпус усилить контроль за работой государственных учреждений. В провинциях военные власти стали назначать губернаторов из числа отставных генералов.

Таким образом, администрация Мушаррафа предприняла шаги по институционализации роли армии в управлении государством и инкорпорировании ее в госаппарат. Формально в стране не было специальных военных органов, занимающихся управленческими функциями. Это делали прежние административные структуры, работу которых

стали контролировать военные. Еще в ноябре 1999 г. по указанию генерала была создана общенациональная сеть для надзора за деятельностью госучреждений с целью реструктуризации правительственного механизма и повышения эффективности системы управления на низовом уровне. Эти меры стали частью усилий армии по контролю за гражданскими институтами власти. С января 2000 г. должностные лица, назначенные из числа военных, стали постепенно расширять позиции в госучреждениях. Со временем в провинциях губернаторы и министры, не имевшие поддержки законодательных органов, стали полностью зависимыми от командования дислоцированных там корпусов. Армейские подразделения совместно с полицией контролировали порядок в общественных местах.

Тогда же, в апреле 2000 г., П. Мушарраф инициировал общенациональную кампанию по соблюдению прав человека. Между тем политические партии представляли вторую после судей группу оппозиции, действия которой военные успешно нейтрализовали. В ответ на антимушаррафовские выступления политических партий в провинции Синд 15 марта 2000 г. МВД, в соответствии с ранее принятым указом, ввело запрет на митинги в общественных местах, забастовки и шествия. Право на свободу выражения мнений, собраний и ассоциаций ограничивалось Уголовным кодексом Пакистана. Раздел 124-А (подавление мятежа) этого документа вводил уголовную ответственность за призывы, которые вызывали или ставили целью вызвать ненависть и недовольство действиями центрального правительства или правительства провинции.

Недовольство политических партий в начале апреля 2000 г. переросло в массовую акцию с требованием всеобщих выборов. В ответ власти обнародовали решение Верховного суда о пожизненном тюремном заключении экс-премьера Н. Шарифа. На основании Закона о борьбе с терроризмом ему были предъявлены обвинения в похи-

щении людей, покушении на убийство, угоне самолета. Позднее, 10 декабря того же года, Мушарраф принес извинения семье Н. Шарифа, разрешив ей выехать в Саудовскую Аравию. Много лет спустя он признавал, что решение о помиловании Шарифа было принято по просьбе короля Саудовской Аравии Абдаллы.

Одним из механизмов подавления инакомыслия, преследования политических оппонентов стало возобновление военно-гражданскими властями в ноябре 1999 г. работы Национального бюро отчетности (НБО)¹¹, которое возглавил генерал С.М. Амджад¹². Указ подписал президент страны М. Тарар. Наделенное широкими властными полномочиями, бюро ставило цель искоренить коррупцию и созданную ею практику, а также привлечь к ответственности лиц, замеченных в коррупционных действиях. Группы НБО формировались на провинциальном, региональном и районном уровнях, в состав которых входили военнослужащие Управления военной разведки и Межвидовой разведки. Общая численность военного персонала НБО превысила 3500 человек. Руководителями районных контрольных групп назначали офицеров, действия которых нередко выходили за рамки возложенных на них функций, т. е. они превышали свои полномочия.

В рамках НБО были учреждены специальные суды с правом на арест обвиняемого в коррупции и освобождение под залог; замораживание его счетов и конфискацию имущества; дисквалификацию и запрет на участие в избирательной кампании и/или занятие государственных должностей. Решения судов НБО часто использовались как ключевой инструмент в борьбе с политиче-

¹¹ The National Accountability Ordinance, 1999. URL: <http://www.molaw.gov.pk/molaw/userfiles1/file/MOLAW/NABORDINANCE-1999.pdf> (дата обращения – 16.11.1999).

¹² The National Accountability Ordinance, 1999 (No.XVIII of 1999). URL: https://www.sbp.org.pk/l_frame/NAB_Ord_1999.pdf ((дата обращения – 26.03.2010).

скими оппонентами, например членами кланов Шарифов и Бхутто.

Опираясь на материалы судебных дел НБО весной 2001 г., Верховный суд заочно обвинил председателя ПНП Беназир Бхутто в коррупции. Решение ВС автоматически лишало ее права участвовать в выборах в представительные органы власти и занимать государственные посты в течение 21 года в соответствии с Законом о политических партиях, поправки в который военно-гражданские власти внесли еще в августе 2000 г. Многие партийные активисты ПНП и ПМЛ(Н) в Панджабе и Синде были арестованы за критику генералитета и попытки организовать антиправительственные митинги в общественных местах. Несмотря на недовольство политических партий, адвокатского сообщества, активистов народных движений, которые характеризовали НБО не иначе как параллельную судебную систему, тогдашний состав коллегии ВС под давлением военных подтвердил его легитимность.

Военные власти также предъявляли повышенные требования к судьям, от которых требовалась не только разработка нормативно-правовых актов, легализовавших действия военных, но и корректная правотворческая практика, гарантирующая их принятие.

Во избежание вызовов военно-гражданская администрация в спешном порядке разработала «механизм подчинения» себе судейского корпуса, вновь используя опыт генерала Зия-уль-Хака. 31 декабря 1999 г. глава исполнительной власти Указом о присяге судей (1999)¹³ обязал судей всех инстанций принести клятву в соответствии с Указом о чрезвычайном положении и Указом о временной конституции. Объяснение было простое: «...учитывая, что Пакистан должен управляться, насколько это возможно, в соот-

¹³ Oath of Office (Judges) Order, 1999 Order No. 10 of 1999. URL: <https://pakistanconstitutionlaw.com/oath-of-office-judges-order-1999/> (дата обращения – 31.12.1999).

ветствии с конституцией. Принимая во внимание, что все суды, функционировавшие до вступления в силу настоящего Указа, продолжали функционировать и осуществлять свои полномочия и юрисдикцию; и для того, чтобы судьи высших судов могли выполнять свои функции, необходимо, чтобы они присягнули по месту работы...»¹⁴. Часть судей отказалась сделать это, объясняя отказ невозможностью повторно давать клятву, которую они уже приносили на верность конституции. Противостояние генералитета и судей длилось около месяца.

Выходом из трудной, по мнению военных, ситуации должна была стать новая редакция Указа о присяге судей (2000) от 25 января 2001 г.¹⁵, согласно которой судьи всех инстанций признавали право главы исполнительной власти вносить поправки в конституцию и обеспечивать законность Указа о чрезвычайном положении, Временного конституционного указа и последующих действий военной администрации. В случае отказа они увольнялись. Судьям вменялось в обязанность принять присягу, текст которой был подготовлен военными властями и, соответственно, не прошел процедуру одобрения высшей судебной инстанцией. Можно только предположить, какому давлению военные подвергли каждого из членов коллегии Верховного суда.

Указанные действия не способствовали снижению напряженности. 26 января 2000 г. коллегия ВС признала госпереворот 12 октября 1999 г. нарушением Основного закона страны и, как следствие, не подтвердила легитимность указов 14 октября 1999 г. Главный судья ВС С. Сиддики, пять судей коллегии ВС и девять судей Высоких судов провинций (тринадцать судей, включая С. Сиддики, М. Кази, М. Джунеджо, А. Хана, М. Мирза, Халил-ур-Рахмана,

¹⁴ The Oath of Office (Judges) Order, 1999 (Repealed). URL: <http://nasirlawsite.com/laws/oojo1999.htm> (дата обращения – 31.12.1999).

¹⁵ Oath of Office (Judges) Order, 2000. The Oath of Office (Judges) Order. URL: <http://nasirlawsite.com/laws/oojo2000.htm> (дата обращения – 25.01.2000).

В. Ахмеда, Р. Ханв, К. Аллама и др.)¹⁶ отказались 26 января 2000 г. принять присягу и в знак протеста подали в отставку. Незамедлительно к ним были приняты жесткие меры.

Но большинство судей из-за опасений уступили давлению военных, осознавая, что их поступок подрывал независимый статус третьей после исполнительной законодательной государственной власти. Восемьдесят девять судей, включая часть судей ВС, принесли присягу.

Во избежание повторных вызовов с их стороны с января 2002 г. по ноябрь 2007 г. генерал Мушарраф лично утверждал кандидатуры в состав коллегии ВС, а также на пост главного судьи ВС. Иными словами, он взял под личный контроль деятельность судебных органов страны.

Легитимизация военного переворота 1999 г.

В конце февраля 2000 г. обновленный состав ВС по рекомендации военных властей сформировал Высший судебный совет. Этот внеконституционный орган, созданный для того, чтобы контролировать действия судей, получил полномочия от Мушаррафа принимать решения об их отстранении от должности в случае политической неблагонадежности¹⁷. И немногим позднее, 12 мая 2000 г., назначенный генералом Мушаррафом исполняющий обязанности главного судьи ВС судья И. Хусейн вынес решение о легитимности «перехода власти 12 октября 1999 г. в руки военных», оправдывая действия генералов государственной необходимостью, вызванной ухудшением экономической ситуации, политическими и социальными вызовами, а также блокированием бывшей правящей ПМЛ(Н) работы

¹⁶ Chief Justices Of Pakistan. URL: <http://emergingpakistan.gov.pk/pakistan/general-information/chief-justices-of-pakistan/> (Дата обращения 20.04.2020)

¹⁷ Supreme Judicial Council. URL: <http://www.supremecourt.gov.pk/web/page.asp?id=335> (Дата обращения 20.04.2020)

демократических институтов (Национальной ассамблеи и провинциальных собраний) и попытками политизировать армию, дестабилизировать и вызвать разногласия в ее рядах. Таким образом, военным потребовалось всего шесть месяцев, чтобы сформировать доказательную базу для оправдания военного переворота 1999 г. высшей судебной инстанцией страны.

Оправдательный вердикт ВС подтвердил полномочия главы исполнительной власти генерала Мушаррафа на то, чтобы вносить поправки в Основной закон страны, т. е. «действуя во благо народа», совершать любые акты для «упорядоченного управления государством»; издавать законы или предпринимать какие-либо действия в нарушение статей 15–19 и 24-й конституции, касающиеся основных прав: свободы собраний, объединений, выражения мнений, передвижения, собственности и торговли, бизнеса в период действия ЧП. Все это придавало устойчивость военно-гражданскому режиму.

Однако, учитывая обещание Мушаррафа выйти в отставку, ВС дал ему трехлетний срок для подготовки всеобщих выборов в Национальную ассамблею, Сенат и провинциальные собрания, оставив за собой право рассмотреть вопрос о продлении срока действия чрезвычайного положения.

Политическая оппозиция и адвокатское сообщество характеризовали «единоличное вмешательство» в конституцию как подрыв Основного закона страны. Позднее специальным указом Мушарраф вычеркнул термины «премьер-министр» и «главный министр» из официальных документов, заменив их на «главу исполнительной власти» и «губернатор» соответственно¹⁸.

¹⁸ Chief Executive Order No. 10 of 2000. 14. 11. 2000. An Order further to amend the Provisional Constitution Order No. 1 of 1999. URL: http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/post_12oct99/ce10_2000.html (дата обращения – 14.11.2000).

Получив от ВС решение, оправдывавшее антиконституционный захват власти, а также устранив основных оппонентов – лидеров общенациональных политических партий и «непокорных» судей, – генерал Мушарраф 18 августа 2000 г. выступил с неожиданным заявлением о том, что остается на военной службе. Подтверждением его решения стало то, что офицерский корпус усилил контроль за работой государственных учреждений.

Выборы в местные органы власти в условиях ЧП

Политические партии продолжали кампанию за проведение всеобщих парламентских выборов. П. Мушарраф помнил о своем обещании, но вначале взял курс на обновление избирательной системы и, как писал Р. Лонг, «... формирование нового класса политиков, более зависимых от Мушаррафа»¹⁹. В этом также была и определенная потребность в реакции на слабое управление на местах в 90-х гг. XX в. и реализации задач военно-гражданской администрации для расширения социальной базы выборщиков²⁰.

Национальное бюро реконструкции, учрежденное еще в ноябре 1999 г., к этому времени подготовило рекомендации по реформированию местных органов власти и полиции. Губернаторы провинций обнародовали указы о формировании и регулировании органов местной власти в провинциях Белуджистан, Панджаб, СЗПП, Синд, которые предусматривали децентрализацию административных и финансовых полномочий, передачу их органам местного самоуправления, а также право принимать решения через институционализированное участие населения на низовом

¹⁹ Long R.D. A History of Pakistan. Oxford University Press, 2015. P. 694.

²⁰ Musharraf firm on election timetable. URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1242032.stm (дата обращения – 25.03.2001).

уровне. В результате были ликвидированы отдельные подразделения местного управления, оставшиеся еще с колониальных времен. Следует подчеркнуть, что органы местного самоуправления формировались в период с декабря 2000 г. по август 2001 г., во-первых, в соответствии с Временным конституционным указом и, во-вторых, в условиях роспуска законодательных собраний провинций.

В административно-политическую сферу планировалось привлечь большее количество молодых образованных граждан. С этой целью были введены повышенные квалификационные критерии для кандидатов в органы местной власти, в частности от них требовался диплом об окончании университета. Пакистанские СМИ писали, что подобные инициативы в рамках реформы избирательной системы приведут к тому, что до 96% населения страны не сможет принять участие в выборах. Дискриминации подвергалось в первую очередь женское население, которое имело ограниченный доступ к образованию.

Рекомендации НБР, одобренные в августе 2000 г. Советом нацбезопасности и федеральным кабмином, дали старт избирательной кампании на низовом уровне. В преддверии выборов создавались дополнительные избирательные округа, которыми военно-гражданские власти могли манипулировать, как это делали их предшественники – Айюб Хан и Зия-уль-Хак²¹. Претворяя в жизнь обещание о возврате к демократической форме правления, военно-гражданские власти 1 января 2001 г. провели в 18 районах первый этап выборов в местные органы власти на беспартийной основе. Явка избирателей составила 35–50%. Это указывало на то, что в стране были достигнуты высокие показатели по местным меркам в поддержку военных, которые рассматривали укрепление позиций на низовом уровне как цементирование военно-гражданского режима в целом.

²¹ Long R.D. Op. cit. P. 694.

Дальнейшее укрепление позиций военно-гражданской администрации

На фоне положительной реакции на итоги выборов и легитимизации военного переворота, Мушарраф уже в марте 2001 г. взял курс на президентскую форму правления. Этот процесс занял два года и прошел несколько этапов. Будучи главой исполнительной власти и командующим армии, Мушарраф поставил новую цель – стать гарантом конституции, прав и свобод человека и гражданина, т. е. единолично управлять государством. Препятствием на этом пути был действовавший президент Мохаммад Рафик Тарар, который на тот момент оставался единственным выборным лицом. Под давлением военных он ушел в отставку 20 июня 2001 г. Многие в Пакистане расценили этот шаг как национальную трагедию²². На следующий день П. Мушарраф был приведен к присяге в качестве нового президента Исламской Республики Пакистан, присягнув Временному конституционному указу.

Неконституционность подобного акта несколько не смутила генералитет. Еще в марте 2001 г. было принято решение начать процесс законодательного восстановления статьи 58 (2) Конституции 1973 г.²³, которая в 1985 г. впервые была включена в Основной закон генералом Зия-уль-Хаком. Главе государства давались широкие полномочия, включая роспуск нижней палаты парламента, отставку федерального правительства по рекомендации Совета национальной безопасности.

Хотя генерал-президент Мушарраф официально стал занимать две должности с 21 июня 2001 г., вызовом для него по-прежнему оставался конституционный запрет одновременно выполнять обязанности президента и начальника

²² Musharraf 'forced out' president. URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1400383.stm (дата обращения – 21.06.2001).

²³ 8-я поправка к Конституции 1973 г. была отменена в 1997 г.

штаба армии. Но и он был преодолен позднее, в 2003 г., 17-й поправкой к Основному закону страны. Власти действовали осторожно. Стремясь привлечь общественное мнение, они пошли на компромисс.

В очередную годовщину образования Пакистана в августе 2001 г. Мушарраф заявил о важности восстановления демократии. Первым шагом в этом направлении планировалось проведение всеобщих парламентских выборов на партийной основе. В тот же день в соответствии с Временным конституционным указом был опубликован Указ о порядке проведения всеобщих выборов в Сенат, Национальную ассамблею и провинциальные собрания в октябре 2002 г., чтобы расширить народное представительство²⁴. В частности, количество мест в верхней палате парламента планировалось увеличить до 332, общее количество депутатов в провинциальных законодательных органах должно было составить 728 чел., сенаторов – 100 членов, избирательный ценз снижался до 18 лет по состоянию на 1 января 2001 г. Статус религиозных меньшинств, например секты ахмадия, оставался прежним; вводилось квалификационное ограничение для кандидатов в депутаты, которые должны были, как минимум, иметь степень бакалавра (как и на выборах в органы местного самоуправления).

Международная антитеррористическая кампания в Афганистане и ее влияние на военно-гражданские власти в Пакистане

Переломным этапом для пакистанских властей и лично для Мушаррафа стали события 11 сентября 2001 г. В ответ на теракт в Нью-Йорке США объявили о начале

²⁴ The Conduct Of General Elections Order, 2002. URL: https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Pakistan_Conduct%20Of%20General%20Elections%20Order_2002_en.pdf (дата обращения – 31.07.2002).

войны с международным терроризмом и всю военную мощь НАТО обрушили на боевиков Аль-Каиды в Афганистане. Горная гряда Гиндукуша отделяла эту страну от Пакистана, на пограничных землях которой издавна проживали пуштунские племена. Территория племен федерального управления (ТПФУ) расположена на северо-западе Пакистана, вдоль 1400 км пакистано-афганской границы, ее площадь занимает 27 200 кв. км, на которой проживает, по современным оценкам, до 5 млн человек. ТПФУ населена этническими пуштунами, поэтому ее часто называют зоной пуштунских племен. В подавляющем большинстве местное население придерживается суннизма. Но часть населения, компактно проживающая в двуречье Куррам-Точи, исповедует ислам шиитского толка²⁵.

Понимая, что Пакистан является главным каналом перевозок военных грузов, президент США Дж. Буш-младший в ультимативной форме потребовал от Мушаррафа поддержать операцию сил специальных подразделений США «Несокрушимая свобода», объявленную 7 октября 2001 г.

Мушарраф дал незамедлительное согласие, и уже в первых числах октября 2001 г. США официально назвал Пакистан основным вненатовским союзником в международной антитеррористической кампании, что означало признание крупнейшей иностранной державой легитимности Мушаррафа как главы государства. Это можно было рассматривать и как международное признание военного переворота 12 октября 1999 г. западными странами спустя три года после антиконституционного захвата власти военными в Пакистане.

Решение присоединиться к международной антитеррористической коалиции укрепило имидж Мушаррафа как

²⁵ Замараева Н.А. Шиитско-суннитское противостояние в агентстве Куррам Пакистана // Ближний Восток и современность. М., 2011. Вып. 43. С. 39–49.

официального государственного правителя. Военная кампания в соседней стране и операции натовских военнослужащих в пакистанской зоне пуштунских племен на границе с Афганистаном «диктовали» Пакистану продление пребывания генерала Мушаррафа на посту начальника штаба сухопутных войск, мандат которого истекал 5 октября 2001 г. Совет национальной безопасности накануне, 3 октября 2001 г., подтвердил продление его полномочий в интересах сохранения стабильности страны.

В сложившейся обстановке генерал Мушарраф в обращении к нации 19 сентября 2001 г., объяснил свое согласие, указав на пять вызовов Пакистану: безопасность страны и внешняя угроза; подъем экономики, стратегические ядерные силы и кашмирский вопрос.

На тот момент Мушарраф занимал одновременно и пост начальника Объединенного комитета начальников штабов (ОКНШ), который был учрежден в 1977 г. для лучшей координации планирования военных операций. В сложившихся обстоятельствах штаб армии предложил его упразднить. Мушарраф делегировал минимум полномочий новому начальнику ОКНШ.

США предложили Пакистану полную финансовую поддержку и поставки вооружений. В рассматриваемый период валютные резервы страны оставались на низком уровне, а экономика сильно пострадала от санкций, введенных после ядерных испытаний Исламабадом в 1998 г. США и другие западные страны отменили введенное в 1998 г. эмбарго, и многомиллиардная помощь потекла в Пакистан. Возобновили сотрудничество в Пакистане Международный валютный фонд и Азиатский банк развития. После 11 сентября 2001 г. финансовый поток был настолько велик, что создал впечатление процветания экономики страны.

В сентябре 2001 г. у генерала П. Мушаррафа не осталось шанса кроме как официально «разрубить» связи с афганским Движением Талибан. Созданное во многом

в 90-х годах XX в. пакистанской армией и поддерживаемое политическим руководством Б. Бхутто и позднее – Н. Шарифом, Движение Талибан было той силой, благодаря которой Пакистан осуществлял военно-политический контроль над Афганистаном.

Антиамериканские настроения в Пакистане усилились сразу после теракта 9/11 и присоединения Исламабада к антитеррористической коалиции. Военно-гражданские власти подверглись острой критике за использование своих военнослужащих, по сути, в качестве наемников в войне против террора. Военные операции США в районах афгано-пакистанской границы рассматривались как нарушение государственного суверенитета, что еще больше усиливало антиамериканские и антивоенные настроения.

Чтобы снять их, США предоставили Пакистану в июне 2003 г. помощь в 3 млрд долл.²⁶ Одновременно США и Пакистан в 2003 г. подписали Рамочное соглашение о торговле и инвестициях²⁷, направленное на рост двусторонней торговли и прямых американских инвестиций в экономику Пакистана. Уже в сентябре 2003 г. Пентагон дал согласие на обновление парка F-16. В июле 2003 г. и Германия отменила санкции на продажу оружия Пакистану.

Поддержка антитеррористической кампании США подняла волну экстремизма в самом Пакистане. По стране прокатилась серия террористических актов. Военно-гражданское руководство страны было поставлено перед необходимостью борьбы, часто вооруженной, с возникшими группировками боевиков. Опасным явлением вновь стали столкновения на межрелигиозной почве. Позднее, в преддверии всеобщих парламентских выборов 2002 г., власти предупредили, что «...ни одна политическая партия не

²⁶ 2018 Investment Climate Statements: Pakistan <https://www.state.gov/reports/2018-investment-climate-statements/pakistan/> (дата обращения – 19.08.2018).

²⁷ Галищева Н.В. Экономика Пакистана. М., 2018. С. 252–264.

должна поощрять сектантскую, этническую, региональную ненависть, или враждебность, или представлять в виде военизированной группы ...»²⁸.

Всеобщие парламентские выборы 2002 г.

Афганская кампания ненадолго оттеснила внутривнутриполитические события в стране. Подготовка к всеобщим парламентским выборам началась заблаговременно – с объявления в 2001 г. новой экономической программы и антикоррупционной кампании. Она получила поддержку у определенной части населения, которая приветствовала также законопроект о налоговой реформе, по которому к суду могли быть привлечены лица, виновные в уклонении от уплаты налогов. Военно-гражданские власти стремились создать себе благоприятный образ, и до некоторой степени это им удалось.

Сценарий подготовки к выборам был также заимствован у генерала Зия-уль-Хака. Первым пунктом, как и в 1985 г., планировалось проведение референдума, назначенного на 30 апреля 2002 г.²⁹ Указ о Референдуме (2002) власти опубликовали в апреле 2002 г. с задачей продлить срок полномочий генерала-президента еще на пять лет. Все понимали нелегитимность подобного акта, но Мушаррафу нужен был прецедент, видимость всенародной поддержки его правления. Несмотря на высокие официальные результаты (78% из 98% проголосовавших в пользу генерала-президента, что вызвало сомнения у оппозиции, которая бойкотировала голосование), референдум как волеизъявление населения не имел конституционных полномочий.

²⁸ Legal Framework Order, 2002, 3. Amendment of the Constitution and removal of difficulties. URL: http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/musharraf_const_revival/lfo.html (дата обращения – 21.07.2002).

²⁹ Referendum 2002 URL: <https://www.dawn.com/news/1072567> (дата обращения – 07.04.2002).

Это было связано с тем, что Основной закон предусматривал специальные положения для избрания президента коллегией выборщиков. Многочисленные петиции в Верховный суд подтверждали незаконность референдума об избрании главы государства. В них подчеркивалось, что «...несмотря на действие Указа о чрезвычайном положении и Временного конституционного указа № 1 от 1999, конституция по-прежнему остается высшим законом страны... положение о референдуме в конституции носит общий характер, в то время как статья 41 (имеет преимущественную силу) предусматривает процедуру избрания на должность президента коллегией выборщиков Национальной ассамблеи, провинциальных собраний и Сената...»³⁰. Иными словами, на законодательном уровне полномочия президента вправе был подтвердить только депутатский корпус. Но высшая судебная инстанция признала итоги референдума, продлив мандат президентских полномочий генерала П. Мушаррафа на пять лет, т. е. до 2007 г. В ответ на протесты ВС заявил, что петиции, поданные до дня его проведения, были преждевременными. Именно по этой причине конституционная легитимность Мушаррафа как президента оставалась под вопросом.

Военно-гражданская администрация, воодушевленная результатами референдума, приступила в апреле 2002 г. к подготовке всеобщих парламентских выборов на партийной основе. Заявление властей о партийном списке было тщательно продумано. Старт избирательному процессу был дан с учреждения Мушаррафом политической партии, которая, по его мнению, отвечая всем требованиям избирательных процедур, должна была возглавить массовое движение к демократии. Формирование собственного отряда народных избранников в формате Пакистанской

³⁰ The Constitution of Pakistan, Second Schedule Election of President Article 41(3). URL: <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/schedules/schedule2.html>

мусульманской лиги имени Каид-и Азама (ПМЛ(К)) ставило целью придать неконституционному правлению военно-гражданской администрации видимость законности и тем самым подорвать позиции политической оппозиции. Мушарраф воспользовался внутренними разногласиями в общенациональных партиях и настоял, чтобы ряд видных деятелей (перебежчики из ПМЛ(Н) и ПНП) вступили в ее ряды. Одним из первых откликнулся Ч. Илахи, который и возглавил ПМЛ(К).

По признанию бывшего руководителя разведки Пакистана бригадного генерала И. Шаха³¹, генералитет сыграл свою роль в формировании ПМЛ(К), и на него была возложена задача проведения парламентских выборов в 2002 г. Военные также подтвердили, что западные страны, в первую очередь США, признав легитимность генерала Мушаррафа, его лидерство в военном перевороте 1999 г., настоятельно рекомендовали укреплять союз с «либеральными», по их мнению, Пакистанской народной партией и Национальной народной партией, что генерал и сделал³².

Регистрация ПМЛ(К) открыла дорогу Мушаррафу для лавирования в поисках взаимопонимания с оппонентами. Наспех сформированная, партия не имела профессионального опыта, чтобы достойно провести избирательную гонку и возглавить в дальнейшем центральное правительство. Ей требовалась поддержка опытных политиков.

Генералитет умело использовал разногласия политических партий и расхождение позиций их лидеров, оказывая давление на одних, возбуждая судебные дела против других или вступая в альянсы с третьими. Раскол в рядах политиче-

³¹ Бригадный генерал И. Шах возглавлял Межвидовую военную разведку в провинции Панджаб (ISI) в первые годы правления П. Мушаррафа, был назначен министром внутренних дел этой провинции.

³² Ijaz Shah says he opposed Musharraf-Bhutto deal. URL: <https://tribune.com.pk/story/2004232/1-benazir-murder-charge-politically-motivated-ijaz-shah/> (дата обращения – 02.07.2019).

ской оппозиции играл важную роль, опосредованно способствуя укреплению военно-гражданской администрации.

В преддверии выборов правоведы Мушаррафа также разработали пакет реформ избирательной системы: Указ о проведении всеобщих выборов (2002), Указ об Избирательной комиссии (2002), Указ о политических партиях (2002), Кодекс поведения политических партий (2002). В августе 2002 г. Кабинет министров утвердил Полицейский указ. 26 октября 2002 г. президент обнародовал Указ о свободе информации, в соответствии с которым любой гражданин Пакистана был вправе запросить любую информацию в любом государственном органе, за исключением информации, запрещенной законом³³. Многие в Пакистане расценили это как шаги в сторону демократии. Новые указы были одновременно и реформаторскими, и отвечали интересам военных властей. Так, Указ о проведении всеобщих выборов требовал от кандидата на выборную должность иметь степень бакалавра или ее эквивалент (по аналогии с выборами в органы местной власти, где существенным считался диплом об окончании духовной семинарии). В итоге сотни членов религиозных партий не смогли принять участие в избирательной кампании.

Обнародованный 28 июня 2002 г. Указ о политических партиях заменил Закон о политических партиях 1962 г. Корректированная редакция ставила целью формирование новой политической среды³⁴. Например, указ предполагал большее представительство женщин в избирательных процессах. В связи с этим каждой политической партии предписывалось выделить 10 % мест для женщин на всеобщих

³³ The Conduct of General Elections Order 2002. URL: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/96214/113651/F1497294124/PAK96214.pdf> February 27, 2002.

³⁴ The Political Parties Order, 2002 (PPO-2002) <http://www.civiceducation.org/wp-content/uploads/2010/08/Political-Parties-Order.pdf> (дата обращения – 28.07.2002).

выборах и, как минимум, 33%-ную квоту для них в головном выборном органе партии и в каждом партийном комитете. Указ также ставил целью защищать женщин в судебных процессах. Одновременно обновленная редакция статьи 63 запрещала государственным чиновникам занимать партийные должности, а также баллотироваться лицу, осужденному за преступление. Это положение было направлено против лидеров крупных общенациональных партий – ПМЛ(Н) и ПНП, экс-премьер-министров Н. Шарифа и Б. Бхутто соответственно. Поэтому, когда в августе 2002 г. доверенное лицо Б. Бхутто (в то время она находилась за границей) подало документы в Избирательную комиссию, они были отклонены.

Очередное наступление на политических оппонентов генерал-президент предпринял, подписав Указ об ограничениях при занятии государственных должностей (2002), лимитируя период полномочий премьер-министра только двумя сроками³⁵. Именно этот документ блокировал участие экс-премьер-министров Б. Бхутто и Н. Шарифа в избирательной кампании 2001–2002 гг., которые к этому времени дважды возглавляли федеральные правительства в конце 80–90-х годов XX в. Таким образом, основные конкуренты были исключены из предвыборной гонки по политическим мотивам. Очередной указ (сентябрь 2002 г.) запрещал возглавлять политические партии лицам, чьи имена по разным причинам не были включены в список кандидатов. Под действие Трибунала о дисквалификации попали Шахбаз Наваз (брат Н. Шарифа) и Кульсум Наваз (жена Н. Шарифа).

В преддверии всеобщих парламентских выборов военно-гражданские власти предприняли еще одно наступление на Конституцию 1973 г. Разработка пакета поправок к Основному закону ставила целью «...обеспечение плав-

³⁵ The Qualification to Hold Public Offices Order 2002. URL: <https://pakistanconstitutionlaw.com/category/15-the-qualifications-to-hold-public-offices-order-2002/> (дата обращения – 06.07.2002).

ного и упорядоченного перехода к гражданской форме правления и ... восстановление конституции с внесенными в нее поправками». Указ о рамках законной деятельности (УРЗД) от 21 августа 2002 г. подписал генерал Мушарраф³⁶. Планировалось проведение всеобщих выборов, внесение поправок в Основной закон и восстановление действия статей Конституции 1973 г., приостановленных в октябре 1999 г. Указ подтверждал роль военных в политике и управлении страной и предоставил президенту большие полномочия.

Выборы в нижнюю палату парламента были назначены на 10 октября 2002 г., в верхнюю палату – Сенат – 12 ноября 2002 г., в законодательные собрания провинций – согласно специальному распоряжению главы исполнительной власти.

Указ подтверждал право главы исполнительной власти «...издавать распоряжения о внесении поправок в Основной закон или устранять любые положения, которые он сочтет нужными...»; «...глава исполнительного органа после ухода с должности ... в соответствии с решением Верховного суда Пакистана от 12 мая 2000 г. немедленно вступает в должность президента Пакистана и занимает пост в течение пяти лет в соответствии с конституцией...»³⁷. Президент назначает председателя Объединенного комитета начальников штабов; начальника штаба армии; командующего ВМС и командующего ВВС.

Вводились ограничения на членство и учреждение новых партий. Указ запрещал лицам, имеющим депутатский мандат, выход из партии или переход в другую политическую организацию. Одновременно снижался возрастной ценз избирателей. Молодые люди в возрасте восемнадцати лет получили право голоса. Однако офици-

³⁶ Legal Framework Order, 2002 Chief Executive's Order No. 24 of 2002. URL: http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/musharraf_const_revival/lfo.html (дата обращения – 21.08.2002).

³⁷ Ibid.

ально деятельность студенческих организаций оставалась под запретом.

Ограничения затронули и профсоюзы. Указ о производственных отношениях (2002) касался формирования профсоюзных организаций, регулирования отношений между работодателями и работниками. Согласно указу для разрешения производственных конфликтов арбитрами назначались лица из государственных органов. Как правило, они в первую очередь защищали интересы официальных властей.

Но главное в том, что Указ о рамках законной деятельности подтверждал легитимность всех директив главы исполнительной власти и далее – президента, его распоряжений (Временный конституционный указ (1999)), Указ о присяге судей (2000), Указ о референдуме (2002), а также все назначения, принятые в период между 12 октября 1999 г. и датой вступления в силу настоящего указа. То есть УРЗД придал легитимность действиям военных в октябре 1999 г. и всем последующим актам военно-гражданских властей.

Полномочия премьер-министра переходили к главе государства, т.е. к косвенно избранному президенту Мушаррафу, который получил право распускать парламент, назначать командующих родами войск и судей, включая коллегия судей ВС. Полномочия провинциальных собраний были переданы губернаторам, которые также назначались генералом-президентом.

Получили законодательное оформление и изменения в избирательной системе. В соответствии с Указом о правовой основе (2002) число мест в НА было увеличено до 342, из которых десять мест были зарезервированы для немусульман, в состав Сената должны были войти 100 членов. Одним из основных нововведений стала отмена куриальной избирательной системы, в основу которой при генерале Зия-уль-Хаке был положен религиозный принцип. Увеличилось число мест в провинциальных собраниях: в Белуджистане – 65,

Панджабе – 371, Синде – 168, СЗПП – 124. Каждая провинция самостоятельно устанавливала систему местного самоуправления и передавала политическую, административную и финансовую ответственность и полномочия избранным представителям органов местного самоуправления.

В соответствии с Указом о рамках законной деятельности генерал-президент Мушарраф 21 августа 2002 г. включил в Основной закон страны статью 152-А, в соответствии с которой был учрежден Совет национальной безопасности (СНБ). Подчеркивалось, что СНБ является консультативным органом по стратегическим вопросам: суверенитета, целостности и безопасности государства. Возглавил СНБ президент страны. В состав нового органа вошли премьер-министр, председатель Сената, спикер НА, лидер оппозиции, главные министры провинций, председатель Объединенного комитета начальников штабов и начальники штабов пакистанской армии, военно-морского флота и военно-воздушных сил Пакистана. Широкие права были предоставлены и женщинам.

В результате принятых мер, как отметили В.Я. Белокреницкий и В.Н. Москаленко, «...была создана организационная основа перехода к гражданскому правлению»³⁸.

Однако уже в первых числах сентября 2002 г. Указ о рамках законной деятельности вызвал негативную реакцию оппозиционных партий. Депутаты от ПНП и ПМЛ(Н) заявили, что президент не имеет полномочий единолично вносить какие-либо поправки в конституцию без предварительного одобрения парламентом, его указы не что иное, как вызов федеративному устройству государства. В поддержку своих доводов они приводили аргумент, что даже в Указе о возрождении конституции, подписанном бывшим генералом-президентом Зия-уль-Хаком, стоял вопрос о 8-й поправке к конституции. Оппозиция подала петицию

³⁸ Белокреницкий В.Я., Москаленко В.Н. История Пакистана. XX век. С. 417.

в ВС с требованием отмены УПО. В ответ судебная коллегия Верховного суда одобрила конституционные поправки.

Многочисленные президентские указы в конечном счете блокировали эффективное представительство политических оппонентов Мушаррафа в канун всеобщих парламентских выборов. И только после введения всех ограничений Избирательная комиссия Пакистана (ИКП) с уведомлением высшей судебной инстанции разрешила 71 партии принять участие в избирательной кампании.

Позднее, в августе 2002 г., ИКП опубликовала Кодекс поведения политических партий и кандидатов на выборах. 1 сентября 2002 г. власти отменили запрет на политическую деятельность. Оппозиционным партиям был дан только один месяц для подготовки к парламентским выборам.

Всеобщие выборы состоялись 10 октября 2002 г., и победу ожидаемо одержала ПМЛ(К). Но, несмотря на всю подготовительную работу, она не смогла получить простого большинства голосов в парламенте. ПМЛ(К) добилась 78 мест. Она заняла сильные позиции и в центре, и в трех из четырех провинций страны, за исключением Северо-Западной пограничной провинции (СЗПП), где лидеры согласились сформировать коалиционное правительство с ПНП, ПМЛ(Н) и Народной национальной партией (ННП).

ПНП во главе с Б. Бхутто, проживавшей за границей, получила большинство мест в провинциальном собрании Синда. Сформировать подконтрольное правительство в этой оппозиционной провинции было непросто для федеральных властей. Чтобы гарантировать большинство для правящей ПМЛ(К), военно-гражданские власти частично восстановили конституцию в ноябре 2002 г. Это было сделано, чтобы разрешить десяти членам ПНП перейти в ПМЛ(К). Позднее шестеро из них получили портфели в Кабинете премьер-министра З. Джамали.

Очередным вызовом федеральным властям стал отказ членов провинциальных собраний Панджаба и Синда при-

сягнуть тексту Указа о рамках законной деятельности, а не Конституции 1973 г. И только в январе 2003 г., после давления со стороны военных, законодатели дали присягу. Одновременно центральные власти согласились с настоятельной просьбой депутатов, что они повторно дадут присягу после восстановления всех статей Конституции 1973 г.

Сформированный ранее оппозиционными партиями альянс Движение за восстановление демократии (ДВД) совместно с адвокатским сообществом вновь выдвинул ряд требований: отменить Указ о рамках законной деятельности и заставить генерала-президента выполнить обещание оставить военную службу. В июне 2003 г. оппозиция направила петицию в судебные органы. Однако Высокий суд г. Лахора подтвердил намерение Мушаррафа остаться на военной службе на неопределенный срок, до даты по своему выбору. В июле 2003 г. адвокаты в знак протеста провели марш протеста по всей стране.

Знаменательным событием в рамках избирательной кампании стала бесспорная победа в СЗПП (52 из 99 мест) альянса шести праворелигиозных партий, объединенных в Муттахида Маджлис-и Амаль (Объединенный совет действия, ММА). Он был сформирован сразу после вхождения американских войск в Афганистан, и многие поддерживали «антизападные правые партии» на выборах. «Они выиграли все 35 мест в Национальном собрании (от Хайбер-Пахтунхва) на всеобщих выборах 2002 года». Победа улемов позволила им сформировать правительство в провинции³⁹. Альянс занял третью позицию в центре, в Национальной ассамблее (11%), после ПМЛ(К) и ПНП, добившись определенного влияния и в нижней палате парламента⁴⁰.

³⁹ Pakistan: The Mullahs and the Military. URL: <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/pakistan/pakistan-mullahs-and-military> (дата обращения – 20.03.2003).

⁴⁰ Ijaz Shah says he opposed Musharraf-Bhutto deal. URL: <https://tribune.com.pk/story/2004232/1-benazir-murder-charge-politically-motivated-ijaz-shah> (дата обращения – 02.07.2019).

Благодаря полученным 14 местам из 51 возможных ММА также вошел в состав коалиции в Белуджистане, где военно-гражданские власти контролировали формирование коалиционного правительства ПМЛ(К)/ММА, выполнив ряд условий ММА – из заключения были освобождены два бывших члена партии ДУИ(Ф). Альянс отдавал себе отчет, что своим политическим возвышением он обязан покровительству военных властей, однако не всегда выполнял указания генералитета. Компромисс требовался от обеих сторон.

ПМЛ(К), в отличие от оппозиционных партий, сумела сформировать коалицию с улемами, пойдя на ряд уступок. Придя к власти, Мушарраф обещал положить конец религиозному экстремизму в пограничной с Афганистаном Территории племен федерального управления и провинции СЗПП. До ввода американо-британского военного контингента в октябре 2001 г. в Кабул и Кандагар центральная власть предприняла ряд мер, направленных против праворелигиозных партий. Так, они инициировали план интеграции религиозных медресе с общей системой образования в ответ на требование улемов ввести законы шариата в СЗПП, что вызвало крайне негативную реакцию.

Начало антитеррористической кампании в Афганистане улемы Пакистана, праворелигиозные партии восприняли как сигнал к антиамериканской и, соответственно, антифедеральной кампании, призывая к вооруженным действиям против иностранных войск в Афганистане, а в Пакистане они активно влились в ряды оппозиции, обвиняя Мушаррафа в продажности США.

В период избирательной кампании 2002 г. ММА выступала с лозунгами исламизации судебной системы и отмены действовавших законов правосудия в Пакистане. Однако военно-гражданские власти были заинтересованы в лояльности хотя бы этой части оппозиции, смирившись с исламистской позицией альянса. В обмен на ее благосклонность

они предоставили привилегии ММА еще до начала выборов в центральные и провинциальные законодательные органы. Решение Избирательной комиссии о признании дипломов медресе эквивалентными дипломам образца, утвержденного Министерством образования, позволило большому количеству выпускников религиозных школ, организованных партией ДУИ(Ф), принять участие в избирательной кампании в СЗПП и таким образом повысить политические ставки ММА. В те дни мечети и медресе представляли собой альтернативные пункты для агитации молодежи, которые активно действовали в условиях запрета деятельности студенческих организаций⁴¹.

В Северо-Западной пограничной провинции и Белуджистане Мушарраф полагался на ММА для противодействия в парламенте оппозиционному Альянсу за восстановление демократии, возглавляемому ПНП и ПМЛ(Н). В то же время Джамаат-и ислами и Джамаат-е-улама-ислам (крупнейшие партии в ММА) поддерживали тесные связи с вооруженными силами на протяжении всего периода правления Мушаррафа⁴².

Избранные депутаты приступили к работе в ноябре 2002 г., присягнув тексту Указа о рамках законной деятельности. Спикером нижней палаты парламента в феврале 2003 г. был избран Ч. Хуссейн, пост главного министра крупнейшей провинции Панджаб занял П. Елахи – оба представители правящей партии. Избранный в октябре 2002 г. депутатский корпус одной из первых резолюций одобрил результаты референдума 2001 г. об избрании Мушаррафа на пост президента (спустя год), но вновь при условии его выхода в отставку с поста начштаба армии. И с этого дня начался отсчет его пятилетнего срока полномочий на посту

⁴¹ Did govt strike deal with MMA? URL: <https://www.dawn.com/news/75254> (дата обращения – 30.12.2002).

⁴² Pakistan: The Mullahs and the Military. URL: <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/pakistan/pakistan-mullahs-and-military> (дата обращения – 20.03.2003).

главы государства, который завершался в октябре 2007 г. После парламентских выборов в октябре 2002 г. Пакистан по форме стал президентско-парламентской республикой, несмотря на то что по сути режим власти оставался военным.

Компромиссное Соглашение между правящей ПМЛ(К) и ММА от 24 декабря 2003 г. предусматривало, что Мушарраф откажется от должности начальника штаба армии не позднее 31 декабря 2003 г. Но незадолго до назначенной даты он выступил по телевидению и радио, пообещав, что покинет пост начальника штаба армии до 31 декабря 2004 г., но конкретно дату назовет позднее. Оппозиция негодовала. Именно по этой причине была внесена поправка в параграф 7 статьи 41 Конституции 1973 г. «...при условии, что подпункт (d) пункта (1) статьи 63 вступает в силу с 31 декабря 2004 г.». Пункт 2 статьи 41 предусматривает, что лицо, претендующее на пост президента, первоначально должно быть квалифицировано в качестве кандидата для избрания депутата Национальной Ассамблеи.

Учитывая эту поправку, Мушарраф по-прежнему был не вправе занимать одновременно две должности – президента и начштаба сухопутных войск до и после 31 декабря 2004 г. Он соглашался, но считал, что выполнять президентские функции и одновременно командовать армией – требование переходного периода.

В условиях парламентской демократии лидерство в законодательных органах хотя и принадлежало промушаррафовской ПМЛ(К), но ни партия, ни сам генерал-президент все еще не обладали полнотой конституционной власти. В этих условиях генералитет предпринял новое наступление на конституцию, приступив к разработке 17-й поправки к Основному закону страны⁴³.

⁴³ The Constitution (17seventeenth amendment) act, 2003. URL: <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/amendments/17amendment.html> (дата обращения – 30.12.2003).

17-я поправка к Конституции 1973 г. – переход к президентской форме правления

Текст Указа о рамках законной деятельности по сути представлял собой мини-проект 17-й поправки к конституции, работу над которым команда Мушаррафа начала еще в 2001 г. Генерал-президент был лично заинтересован в новой редакции Основного закона для дальнейшей легитимизации своих полномочий. Процедура ее одобрения парламентом 29 декабря 2003 г. состояла в том, что подписанный президентом Указ о рамках законной деятельности стал частью Конституции 1973 г. без обсуждения ее депутатами. Поправка вступила в силу 31 декабря 2003 г. Она конституционно легитимировала захват власти военными 12 октября 1999 г. Последующие законодательные акты, подписанные генералом Мушаррафом, подчеркивали невозможность «поставить их под сомнение ни в одном суде или форуме ни на каком основании». Восстановление статьи 58 (2) (b) вновь, как и при генерале Зия-уль-Хаке (8-я поправка к конституции, 1985 г.), ознаменовало переход Пакистана от парламентской к президентской форме правления. Полномочия президента были расширены, он получил право распускать избранный парламент.

Принятие 17-й поправки не оказало влияния на демократические институты и дальнейшее развитие парламентаризма. Напротив, Мушарраф ставил цель ослабить функционирование парламентской системы и ограничить конституционные права премьер-министра с тем, чтобы лично распоряжаться всем властным ресурсом страны. Пакистанские СМИ стали называть его военным диктатором.

Принятие парламентом 17-й поправки к конституции завершило процесс последовательной трансформации военной администрации в военно-гражданскую. В государственную структуру Пакистана внедрялось руководство вооруженных сил. Поправка фактически завершила

переходный этап от нелегитимного захвата власти в 1999 г. к президентской форме правления, которая предполагала распространение влияния армии на все гражданское общество. Государственные органы (законодательные, исполнительные и судебные) подверглись разного рода воздействию, чтобы вынудить их служить интересам и целям Мушаррафа и военного ведомства как такового.

Глава II

ВОЕННО-ГРАЖДАНСКАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ ГЕНЕРАЛА П. МУШАРРАФА (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ (2003–2008 гг.))

Президентская республика в «униформе»

Принятием 17-й поправки к Конституции 1973 г. 31 декабря 2003 г. был завершен переходный этап от нелегитимного захвата власти в октябре 1999 г. военными во главе с генералом П. Мушаррафом до принятия им конституционных полномочий президента Пакистана. Таким образом, в стране была восстановлена парламентская форма правления. Последующие годы (2003–2007) можно определить как военно-парламентский период правления генерала-президента Мушаррафа.

17-я поправка к Основному закону страны, утвердившая президентскую форму правления, сосредоточение исполнительной, законодательной ветвей власти и одновременно командование штабом сухопутных войск в одних руках не дали генералу Мушаррафу желаемого результата, т. е. эффективного управления страной из единого военно-

гражданского центра. Генерал поддерживал концепцию усиления официальной роли военных в управлении страной¹. Именно при нем в структуру управления Пакистана внедрялось руководство вооруженных сил и Совет национальной безопасности, как де-факто государственный орган, продолжавший осуществлять контроль за действиями центрального и провинциальных правительств.

Армия беспрекословно выполняла приказы военно-гражданских властей о наведении порядка в экономической деятельности, борьбе против исламистских экстремистов и террористов. Офицеры продолжали занимать высокие должности в государственных учреждениях страны.

Однако Мушарраф столкнулся с необходимостью расширения социальной базы сторонников и, соответственно, поиска новых политических союзников на пути к парламентско-гражданскому правлению. И несмотря на общепризнанный факт, что внесенные им конституционные поправки значительно снижали «демократизм» Основного закона страны, генерал-президент продолжил взятый им курс². Поэтому за 2003–2007 гг. военные значительно укрепили свои позиции в гражданских институтах власти. 17-я поправка к Конституции утвердила в глазах общества легитимность Мушаррафа как президента и в его лице – весь генералитет во властных структурах общества.

В 2003–2007 гг., как и в периоды прежних своих режимов, военные осуществляли «...властные полномочия, опираясь: на верхушку бюрократов, т. е. высших должностных лиц госучреждений и менеджеров госсектора, носителей судебной власти, судебно-юридическую бюрократию и парламентскую бюрократию, т. е. на избранных народа...»³.

¹ Москаленко В.Н. Политическая роль пакистанской армии // Армия и власть на Ближнем Востоке: от авторитаризма к демократии. М., 2002. С. 323–355.

² Там же.

³ Белокреницкий В.Я. Перспективы Пакистана – демократия или стабильность? // Ближний Восток и современность. Выпуск 31. М., 2007. С. 272.

Одновременно в эти годы наметилась еще одна тенденция – личное стремление генерала-президента продлить срок своего пребывания на посту президента ИРП как минимум на пять лет, используя усиление своего влияния в исполнительных и законодательных органах власти.

Устойчивости военно-гражданского режима в эти годы способствовал внешний фактор. США причислили Пакистан к внеблоковым союзникам в антитеррористической кампании в Афганистане. За этим последовали сначала разовые финансовые вливания США в экономику страны, а с 2005 г. – реализация пятилетней программы помощи Пакистану. Региональные государства – Китай, страны Персидского залива – также оказали ему дипломатическую поддержку и умеренную экономическую помощь.

Убежденность Мушаррафа в правильности проводимого им курса придала ему уверенности на международной арене. Придя к власти, он пообещал положить конец религиозному экстремизму и пропагандировал умеренный ислам. В 2003 г. Мушарраф представил Программу просвещенной умеренности (ППУ), свое видение развития исламского мира в XXI в.⁴ В основе ППУ лежало стремление преодолеть пропасть непонимания и недоверия, которая образовалась между мусульманами Востока и представителями других религиозных конфессий на Западе после теракта в Нью-Йорке. Мушарраф выступил арбитром и одновременно реформатором мусульманской уммы, настаивая на изменениях в первую очередь в самой Организации Исламская конференция⁵.

Несмотря на относительную устойчивость режима, военно-гражданские власти и лично Мушарраф в 2003–2007 гг. столкнулись с тремя основными вызовами. Это

⁴ Программа просвещенной умеренности Первеза Мушаррафа. URL: <http://www.iimes.ru/?p=5281> (дата обращения – 18.12.2006).

⁵ Pakistan: The Mullahs and the Military. An International Crisis Group. Brussels, 2003.

впервые организованные общенациональные антиправительственные акции адвокатского сообщества, активизация и расширение рядов политической оппозиции и рост исламистского вооруженного сопротивления. На каждый вызов власти реагировали по-разному.

В соответствии с Конституцией 1973 г. глава государства открывает первую сессию календарного года и/или нового состава нижней палаты, избранного по итогам всеобщих выборов. Обращение генерала-президента к парламентариям 17 января 2004 г. оппозиция сорвала, выкрикивая лозунг «Уходи Мушарраф, уходи!», отвергая президента в погонах⁶. Протесты политической оппозиции были, конечно, раздражителем для главы государства. Но выход был найден традиционный – дальнейшее закрепление за армией права активно участвовать в политике страны не только в области внутренней безопасности, но и в вопросах государственного управления, экономики и социальной сферы. Мушарраф давно искал конституционно-правовые рамки для легитимизации роли генералитета в политическом руководстве. Инструментом укрепления его позиций вновь стал контролируемый генералитетом Совет национальной безопасности.

Несмотря на протесты оппозиции, парламентское про-мушаррафовское большинство в НА вновь, как и в 1999 г., в конце января 2004 г. поставило вопрос о легитимности СНБ. Премьер-министр Мир Зафарулла Хан Джамали выступал за законодательное закрепление СНБ, заявив, что новый орган станет «предохранительным клапаном» для спасения демократической системы в стране. Ряд депутатов, которые при обсуждении Закона о СНБ, включая премьер-министра Джамали, не пересели на скамейку оппозиции, продолжали верить, что Мушарраф выполнит свое обеща-

⁶DAWN – Opinion; October 3, 2003. URL: <https://www.dawn.com/news/1065100/dawn-opinion-october-3-2003> (дата обращения – 03.10.2003).

ние выйти в отставку к концу 2004 г. Этого также ожидал и блок праворелигиозных партий ММА, «Объединенный комитет действия». Еще на стадии обсуждения законопроекта о СНБ появились первые признаки разногласий между Мушаррафом и этим альянсом. ММА воздержался от голосования о законопроекте СНБ, заявив о нарушении генералом-президентом обещаний об отставке. Неожиданный для себя этот вызов Мушарраф воспринял как нарушение обещаний улемов поддержать Закон о СНБ. Очередные заверения генерала, несмотря на традиционный бойкот оппозиции, не помешали провести законопроект о СНБ через Национальную ассамблею и Сенат.

Закон о СНБ был принят 19 апреля 2004 г. В его состав вошли президент в качестве председателя, премьер-министр, председатель Сената, спикер НА, лидер оппозиции в НА, министры провинций, председатель Объединенного комитета начальников штабов армии, ВМС и ВВС – всего 13 членов. СНБ официально выполнял консультативные функции по вопросам национальной безопасности, включая суверенитет, территориальную целостность, вопросы обороны, кризисного управления и межпровинциальных отношений. В его функции входила разработка рекомендаций президенту и правительству посредством консультаций по указанным вопросам. Правовое закрепление СНБ было ответом генералитета на критику оппозиции о превышении конституционных прав и незаконности вмешательства в управление государственными делами. Промушаррафская же политическая партия ПМЛ(К) утверждала, что СНБ будет содействовать улучшению координации между военными и гражданскими властями, обеспечивая политическую стабильность в стране.

Одобрение парламентариями акта о СНБ вызвало новую волну протестов оппозиции, которая рассматривала этот закон как символ военного превосходства над гражданскими институтами. СМИ писали, что четыре члена

СНБ в военной форме будут отдавать приказы гражданским лицам.

Первое заседание СНБ состоялось 24 июня 2004 г. Маулана Фазлур Рахман, лидер оппозиции в Национальной ассамблее и главный министр Северо-Западной пограничной провинции бойкотировали его. Это недвусмысленно подтверждало расширение разногласий между генералом П. Мушаррафом и бывшими союзниками.

Однако законодательное закрепление СНБ как конституционного органа гарантировало защиту интересов военных, даже если они находились не у власти. Более того, этот факт способствовал дальнейшему становлению армии как активного участника принятия государственных решений и отодвигало гражданские политические силы на второстепенные позиции. С формированием СНБ военные получили, по сути, полный контроль над государственным аппаратом.

В конце июня 2004 г. премьер-министр Джамали покинул свой пост. Следующим главой Кабинета министров стал лидер правящей ПМЛ(К) Чаудхри Шуджаат Хуссейн. Но и эта фигура оказалась временной – 26 августа 2004 он ушел в отставку. Назначенный Мушаррафом (в обход конституционной процедуры) на пост министра финансов Шаукат Азиз⁷ не имел депутатского мандата, требуемого для главы Кабинета министров. Но власти убедили двух членов НА от правящей ПМЛ(К) подать в отставку, и, как планировалось, Ш. Азиз по итогам выборов на одном из избирательных участков одержал победу. В августе 2004 г. он возглавил федеральный Кабинет министров.

Жизнестойкость политической оппозиции, постоянно напоминавшей о его нелегитимности, подтолкнула генерала-президента инициировать новую кампанию – законодательно закрепить за ним право занимать одновременно две

⁷ Шаукат Азиз – бывший чиновник, работавший несколько лет в международных организациях.

государственные должности – президента и начальника штаба сухопутных войск.

Эта идея была подсказана ему судьей Н. Сиддики, и готовиться к ее реализации он начал заблаговременно и в армии, и в государственных структурах. 2 октября 2004 г. он передал один из своих военных постов – председателя комитета начальников штабов – генералу Ихсаку уль Хаку, а генерала Ахсана Салима Хаята назначил заместителем начштаба СВ.

Первым с призывом к главе государства отложить выход в отставку с военной службы выступил ставленник Мушаррафа – главный министр Панджаба Чоудхри Илахи. Позднее последовали резолюции провинциальных собраний Панджаба и Синда, в которых подчеркивалась необходимость в президенте-военном ради стабилизации государственной системы. «Законопроект о занятии Президентом другой должности» внесли на рассмотрение в парламенте депутаты от правящей ПМЛ(К)⁸. Планировалось сохранение за Мушаррафом одновременно поста президента и начальника штаба сухопутных войск. Депутаты НА спешно приняли Законопроект 14 октября 2004 г., и уже 2 ноября 2004 г. Сенат одобрил его. Интрига заключалась в том, что исполнявший обязанности президента страны М. Сумро подписал его 30 ноября 2004 г., так как сам президент (подписант указов) в то время находился за границей⁹. Позднее

⁸ «The President to hold Another Office Bill» 2004 «That the Bill to enable the president of Pakistan to hold another office» [«The President to hold Another Office Bill, 2004»], Senate Secretariat. URL: file:///D:/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Desktop/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/2004/President%20to%20hold%20Another%20Office%20Act%20-%2030.11.2004/1529469181_816%20-%20%D0%A1%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D1%82%20-%20%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0.pdf (дата обращения – 30.10.2004).

⁹ Dual-office bill passed amid protests URL: <https://www.dawn.com/news/373796> (дата обращения – 15.10.2004).

генерал-президент утверждал, что 96% жителей Пакистана проголосовали против его отставки.

Закон, вступивший в силу 31 декабря 2004 г., предоставил исключительное право Мушаррафу: «...лицо, занимающее пост президента, вправе помимо своей должности занимать другую государственную должность в Пакистане, которая не будет дисквалифицировать ее владельца, как предусмотрено подпунктом (d) пункта (1) статьи 63 конституции. Закон применим для лица, занимающего должность президента в настоящее время». Многие в Пакистане расценили этот закон как прецедент для укрепления личной власти П. Мушаррафа. Вскоре, в январе 2004 г.¹⁰, Н. Сиддики занял пост главного судьи ВС, заменив судью Рияза.

Выборы в органы местной власти в 2005 г.

Относительно благоприятная экономическая обстановка в стране привела к улучшению материального положения отдельных социальных групп пакистанского общества. Снижению уровня бедности, в частности благодаря помощи США, способствовали успехи правящих сил в ходе избирательной кампании по выборам в органы местной власти в сентябре-октябре 2005 г. Темпы экономического роста в 2004–2006 гг. «... колебались на уровне 7–8%, сокращение уровня инфляции было зарегистрировано на уровне 7% в 2006 г. В то же время властям не удалось сдержать рост цен на электроэнергию, бензин и бытовой сжиженный газ. Значительные суммы расходовались на погашение внешнего долга, который составил 36,5 млрд долл., а это, естественно, заметно ограничило возможности увеличения государственных инвестиций в экономику страны и даже

¹⁰ the President to Hold another Office Act 2004. URL: <http://www.pakistani.org/pakistan/legislation/2004/actVIIof2004.html> (дата обращения – 30.11.2004).

привело к замораживанию строительства ряда объектов дамб¹¹.

Выборы на всех избирательных участках страны официально проводились на беспартийной основе. Власти объясняли это решение предоставить больше возможностей для молодых людей, не имевших опыта работы в политических партиях. В действительности они ставили цель расширить социальную базу своих сторонников. И в этом была еще одна уловка властей, так как на 2006 г. они запланировали старт президентской избирательной кампании. Правящая ПМЛ(К) с целью расширения социальной базы продолжила тактику формирования альянсов с местными властями, немногочисленными официально зарегистрированными партиями, широко представленными в органах местной власти в административных центрах страны. Эти партии имели действенную при любых обстоятельствах мобилизационную силу на низовом уровне, важную для убедительной победы в общенациональном масштабе.

Особое внимание Мушарраф уделил кандидатуре председателя Избирательной комиссии Пакистана Х. Мирзе, поддержавшего решение Верховного суда о легитимности военного переворота в октябре 1999 г. Его давняя лояльность служила гарантией успешного проведения избирательной кампании 2005 г. Действительно, выборы прошли организованно. Победителями в подавляющем большинстве стали кандидаты от ПМЛ(К). Успех правящей партии в очередной раз внушил оптимизм военно-гражданской администрации перед выборами в высшие органы государственной власти в 2007 г. – президента, депутатов Национальной ассамблеи и законодательных собраний провинций.

По конституции выборы главы государства проводятся каждые пять лет. Учитывая, что предыдущая кампа-

¹¹ Каменев С.Н. Предстоящие выборы в 2007 г. в Пакистане: факторы влияния на избирателей. URL: <http://www.iimes.ru/?p=5415> (дата обращения – 31.01.2007).

ния состоялась в октябре 2002 г., следующая планировалась на октябрь 2007 г. Но еще в январе 2007 г. власти Пакистана объявили о проведении парламентских выборов в январе 2008 г., т.е. спустя три-четыре месяца после президентских. Расчет Мушаррафа заключался в проведении в первую очередь президентских выборов. Он был убежден, что коллегия выборщиков из числа депутатов нижней палаты парламента (избранных в 2002 г.), срок полномочий которой еще не истек, вновь проголосует за него. Его переизбрание на второй президентский срок в октябре 2007 г. также будет способствовать победе правящей ПМЛ(К) на парламентских выборах в конце года.

Таким образом, Мушарраф, укрепляя свои позиции в парламентских структурах, заранее готовился к будущей победе на президентских выборах осенью 2007 г.

Политическая оппозиция в преддверии президентских выборов

События 2003–2006 гг. в Пакистане свидетельствовали об углублении разрыва между правящей военно-гражданской верхушкой и политическими оппонентами и обществом. Однако, несмотря на признаки хронического противостояния, ситуация в законодательных и исполнительных ветвях власти и обществе оставалась под контролем военно-гражданских властей. Несмотря на протесты, действия политической оппозиции в 2004–2006 гг. не носили общенациональный характер.

Немногим позднее, когда власти жесткими методами добивались укрепления политической стабильности, проводя реформы по модернизации общества, используя любые рычаги воздействия, оппозиция ответила различными формами борьбы. Юристы, профсоюзные лидеры и представители интеллигенции рассматривали действия

властей как нарушение конституции, принципов парламентской демократии, федерализма и основных прав и свобод граждан¹².

Отбросив разногласия и собрав разрозненные силы, политическая оппозиция сумела сформировать альянс Движение за восстановление демократии (ДВД), который выдвинул ряд требований: отменить обязательную для кандидатов на государственную должность степень бакалавра, ликвидировать ограничения мандата премьер-министра двумя сроками, разрешить деятельность студенческих союзов, внести изменения в Указ о политических партиях. Но предложения оппозиции не получили развития.

В рассматриваемый период ДВД сумело только самоорганизоваться, но и оно не имело достаточной силы, чтобы эффективно протестовать власти. Другими словами, реальной опасности для Мушаррафа оппозиция не представляла.

В отсутствие лидеров общенациональных политических партий ПМЛ(Н) и ПНП (Н. Шариф находился в политической ссылке в Саудовской Аравии, Б. Бхутто проживала в Лондоне, ее муж – А. Зардари – в тюремном заключении в Пакистане) активность проявлял Имран Хан, лидер партии Пакистанское движение за справедливость. В своих речах он настаивал на верховенстве закона и независимой судебной системе¹³.

Со временем активность оппозиционных сил набирала силу. Круг ее расширялся за счет сближения с альянсом ММА, несмотря на его совместное участие с правящей партией ПМЛ(К) в управлении провинциями Белуджистан и СЗПП. Оппозиция подала несколько петиций в Верховный

¹² Leaders reject bill on uniform, NSC Act. URL: <https://www.dawn.com/news/3995g> the President82/leaders-reject-bill-on-uniform-nsc-act (дата обращения – 08.11.2004).

¹³ Political code of ethics proposed. URL: <http://archives.dawn.com/2004/08/05/nat4.htm> (дата обращения – 05.08.2004).

суд, оспаривая положения Закона о нормативно-правовой базе, Указа о рамках законной деятельности, 17-й поправки к конституции и Закона о занимаемой президентом другой должности. Однако коллегия судей во главе с главным судьей ВС Н. Сиддики, заслушав весь пакет петиций, отклонила их в апреле 2005 г.

Неудачи политической оппозиции в рассматриваемый период объяснялись ее невысокой дееспособностью, несмотря на совместные акции ДВД. Оставшиеся в стране ее представители не имели опыта политического маневрирования, постоянно соизмеряли свои действия с указаниями лидеров партий, находившихся в изгнании. Но наибольшее значение имел тот факт, что компромиссы с властями, от которых она продолжала зависеть, оппозиция рассматривала в основном как способ защиты собственных интересов. Такая двойственность усиливала ставки генералитета.

Несмотря на то что большинство политических партий были или подконтрольны, или лояльны властям, или «обезглавлены» (лидеры находились в изгнании), определенные опасения в отношении их действий у военно-гражданских властей все же оставались. Договоренности руководства ПНП и ПМЛ(Н), подписанные в 2006 г. в виде Хартии Демократии, при благоприятных обстоятельствах имели возможность перерасти в организованное оппозиционное движение, что противоречило целям Мушаррафа.

В этом русле Б. Бхутто и Н. Шариф, будучи в политическом изгнании, стремились преодолеть взаимные претензии, неоднократно встречались за рубежом для обсуждения стратегии борьбы с военно-гражданской администрацией, взяв обязательство отстранить от власти ее главу. Одновременно они отказались от неконституционной практики, проверки законности парламентских поправок, внесенных Указом о рамках законной деятельности. Участие обеих партий в альянсе Движение за восстановление демократии

подтверждало укрепление антимушаррафовской коалиции в 2006–2007 гг.

Однако давние разногласия лидеров ПМЛ(Н) и ПНП мешали реализации антиправительственной стратегии ДВД. Этим и воспользовался Мушарраф. Он нашел отвечающие времени политические решения, сумев переиграть своих политических оппонентов. В преддверии выборов ему было важно получить признание хотя бы части парламентской оппозиции. С этой целью он попытался наладить сотрудничество с Б. Бхутто, лидером Пакистанской народной партии. Встречаясь с ней за границей в 2006–2007 гг., он вел переговоры о дальнейшем разделении власти. Они договорились о том, что Мушарраф оставляет за собой высший государственный пост и все полномочия согласно 17-й поправке к конституции, а Б. Бхутто возглавит подконтрольный генералитету федеральный Кабинет министров. Она согласилась на этот компромисс, взамен пообещав поддержку президентских выборов осенью 2007 г.

Но вернуться в страну из политической ссылки Б. Бхутто «не позволяли» судебные дела, открытые в Пакистане, Испании и Швейцарии. Верховный суд Пакистана в середине 90-х годов (годы правления премьер-министра Н. Шарифа) обвинил экс-премьера Б. Бхутто и ее мужа Асифа Али Зардари в коррупции. Против лидера ПНП было выдвинуто обвинение, что она якобы «спрятала» 60 млн долл. в швейцарских банках, и, опасаясь судебного преследования со стороны своего политического оппонента премьер-министра Н. Шарифа, еще в апреле 1999 г. Б. Бхутто с детьми спешно вылетела за границу.

П. Мушарраф предложил ей сделку: в обмен на снятие судебных обвинений вернуться и участвовать в парламентских выборах в январе 2008 г.

Еще весной 2007 г. Б. Бхутто, оставаясь в Лондоне, подтвердила участие ПНП в будущих президентских выборах. Согласно договоренности с П. Мушаррафом, ПНП

выдвинула альтернативную кандидатуру Махдума Амина Фахима¹⁴. Сотрудничество с лидером одной из ведущих общенациональных партий, дважды премьер-министром страны, придавало легитимность избирательному процессу, «размывало» ряды оппозиции и одновременно расширяло социальную базу и президента, и правящей ПМЛ(К). На этой почве Мушарраф пошел на беспрецедентный шаг: в сентябре 2007 г. он подписал Указ о национальном примирении (УНП), так называемую «амнистию» должностным лицам, иными словами, освободил от судебного преследования коррумпированного политика. В ответ Бхутто выступила с заявлением о легитимности выборов Мушаррафа на второй пятилетний срок в качестве главы государства. В соответствии с указом Генеральный прокурор Малик Мухаммад Каюм официально уведомил швейцарские власти о закрытии судебных дел против семьи Бхутто–Зардари. Лидер ПНП триумфально вернулась в Карачи 18 октября 2007 г. и, несмотря на опасность теракта против нее, включилась в предвыборную кампанию, совершая агитационные поездки по стране.

Выступления Бхутто в поддержку Мушаррафа ослабили антиправительственный блок. Оппозиционные партии, объединившиеся в августе 2007 г. во Всепартийное демократическое движение, приняли решение не только бойкотировать выборы, но и создать угрозу их проведению тем, что большая часть членов этих партий покинули нижнюю палату парламента и законодательные собрания четырех провинций (около 200 человек, или 17% членов легислатур) в знак протеста против планов Мушаррафа баллотироваться на новый президентский срок.

¹⁴ Bhutto warns Musharraf of election boycott. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1565123/Bhutto-warns-Musharraf-of-election-boycott.html> (дата обращения – 04.10.2007); It's a done deal. PPP legislators not to resign. 58-2(b), third time premiership issues to be addressed later. URL: <https://www.dawn.com/news/269837> (дата обращения – 05.10.2007).

В августе 2007 г. Верховный суд, несмотря на указания Мушаррафа, вынес постановление о праве Н. Шарифа вернуться в Пакистан. Датой его встречи в аэропорту стало 10 сентября 2007 г. Это дало Мушаррафу достаточно времени, чтобы заблокировать его возвращение. По прибытии в аэропорт экс-премьер был арестован и сразу насильственно депортирован в Саудовскую Аравию. Но уже спустя месяц со второй попытки Н. Шариф ступил на землю Пакистана, не сдержав обещания не возвращаться в страну и не заниматься политической деятельностью в течение десяти лет. Избирательная кампания 2007 г. набирала обороты.

Еще летом 2007 г. произошла внутренняя перегруппировка сил в рядах антиправительственного Движения за восстановление демократии. Активным его игроком стал блок исламистских партий ММА, который еще в 2002 г. поддерживал Мушаррафа, а в 2007 г. перешел в ряды оппозиции и начал тесно сотрудничать с партией бывшего премьер-министра Шарифа – ПМЛ(Н).

Генерал-президент П. Мушарраф против адвокатского сообщества (2005–2007 гг.)

П. Мушарраф проявил себя достаточно умелым игроком, опытным тактиком, который, ослабляя или усиливая позиции того или иного политического оппонента, продвигал собственные интересы. Единственной силой, не до конца подвластной ему, оставалось адвокатское сообщество, точнее, отдельные судьи, которые подвергались преследованию за отказ выполнить его указания. И если в 1999–2004 гг. ему удалось «подчинить» часть судейского корпуса, которая и легализовала возглавленный им военный переворот 1999 г., то в 2007 г. генерал и его команда столкнулись с жестким сопротивлением главного судьи

ВС Ифтихара Мухаммада Чоудхри, а позднее – и с широким движением адвокатов, организованным в поддержку последнего.

Правовой кризис в 2007 г. был вызван попыткой президента отправить в отставку председателя Верховного суда И. Чоудхри. Еще в феврале 2000 г. генерал Мушарраф лично одобрил его кандидатуру, предложенную президентом М.Тараром, в состав коллегии судей ВС, так как судья среди немногих коллег принес присягу Временному конституционному указу, написанному военными правоведами. Спустя пять лет, 29 июня 2005 г., П. Мушарраф, имея конституционные президентские полномочия, назначил его на пост главного судьи ВС Пакистана взамен Н. Сиддики, вышедшего в отставку по возрасту¹⁵. Власти полагали, что новый, 20-й по счету, главный судья ВС подтвердит в перспективе легитимность Мушаррафа при избрании на пост президента.

Среди юристов Чоудхри пользовался заслуженным авторитетом. Рассматривая несколько дел в Высоком суде Кветты, он добился выделения земельных участков в Гвадаре (провинция Белуджистан) малоимущим гражданам, выступил против вырубki лесов для туристической трассы в Марри в предгорьях Гималаев, отстоял национальные парки от перевода в собственность коммерческим предприятиям. Громкое судебное дело, которое он вел, касалось приватизации Пакистанского металлургического завода, построенного с помощью СССР. В конце 2005 г. председатель ВС, используя свое право *suo moto power* (по собственной инициативе), рассматривал дела об исчезновении 400–600 человек. Его обращение к федеральному правительству предоставить информацию о местонахождении пропавших без вести не дало результатов. Позднее, по свидетельству

¹⁵ Information About Ex chief Justices of Pakistan. URL: <http://emergingpakistan.gov.pk/pakistan/general-information/chief-justices-of-pakistan/>

очевидцев, только несколько человек были освобождены благодаря его усилиям.

Власти полагали, что главный судья ВС отзовет судебные дела о приватизации национальных активов лицами из окружения главы государства. 9 марта 2007 г. судья был вызван в Дом армии под предлогом празднования юбилея СААРК. В присутствии премьер-министра Пакистана, руководителя военной разведки и генерального директора Межвидовой военной разведки состоялся жесткий разговор Чоудхри с Мушаррафом, который и предъявил ему многочисленные жалобы, обвинив в неправомерных действиях¹⁶. Генерал-президент предоставил судье выбор: уйти в отставку или предстать перед Высшим судебным советом. Офицеры, находившиеся рядом, убеждали судью завершить карьеру.

За отказ подать в отставку Чоудхри был отстранен от должности, помещен под домашний арест, обвинен в злоупотреблениях служебным положением. Два распоряжения «О задержании главного судьи ВС» и «О назначении исполняющего обязанности главного судьи ВС» привели к тому, что исполняющим обязанности главного судьи ВС в соответствии со статьей 180 конституции был временно назначен судья Дж. Икбал. Судья Абдул Хамид Догар принял его присягу. 15 марта 2007 г. Мушарраф подписал распоряжение об обязательном отпуске для судьи И. Чоудхри с 9 марта 2007 г. С этого дня началось жесткое противостояние судебной системы и военно-гражданских властей.

Адвокатское сообщество расценило действия генерала-президента как очередную попытку ограничить независимость судебной власти. В середине марта 2007 г. к протестам адвокатов присоединились представители гражданского общества, оппозиционных политических партий и

¹⁶ President's Press Release, 9 March 2007; IN THE SUPREME COURT OF PAKISTAN (Original Jurisdiction). URL: http://www.supremecourt.gov.pk/web/user_files/File/ConstitutionPetitionNo21OF2007.pdf

других, выражавших недовольство правлением военно-гражданской администрации. В те дни юристы сформировали организацию «Спасите судебное движение»¹⁷, которая позднее выступала под лозунгом «Движение за восстановление судебной власти». Впервые в истории Пакистана адвокаты проигнорировали партийную принадлежность и объединились под лозунгом восстановления верховенства закона. Акции протеста прошли по всей стране. До 80 тыс. юристов выдвинули требование независимости судебной системы и восстановления И. Чоудхри на посту главного судьи. Юристы критиковали не только президентский Указ 9 марта 2007 г., но и Указ о назначении на пост главного судьи исполняющего обязанности главного судьи Дж. Икбала (занимал пост с 9 по 24 марта 2007 г.). Власти пошли на уступки и в короткий срок отправили его в отставку, назначив уже 24 марта 2007 г. главным судьей ВС Рана Бахубхали Бхагвандаса¹⁸. Выбор его кандидатуры в период острого кризиса судебной системы был очень символичным: индус, имевший высокую репутацию в адвокатской среде.

Протестные акции адвокатского сообщества носили ненасильственный характер, подчеркивая приверженность верховенству закона, а также незаконность действий президента в погонах. В ответ власти ввели ряд ограничений на публикации в СМИ, закрыли два частных телеканала всего лишь за публикацию фотографий демонстрантов.

Получив поддержку коллег, судья И. Чоудхри в апреле 2007 г. подал петицию в Верховный суд, оспаривая компетентность внеконституционного органа – Высшего судебного совета, который ранее признал его действия неправомерными. Одновременно он призвал коллегии судей ВС

¹⁷ Pakistan's Lawyers Movement (2007-2009). URL: <https://www.nonviolent-conflict.org/pakistans-lawyers-movement-2007-2009/> (дата обращения – август 2009).

¹⁸ Information About Ex chief Justices of Pakistan. URL: <http://emergingpakistan.gov.pk/pakistan/general-information/chief-justices-of-pakistan/>

рассмотреть действия исполнительной власти в отношении его самого. Судебные слушания длились в течение нескольких месяцев, и в этой борьбе верх одержал главный судья. Большинством голосов (10 против 3) петиция, поданная Чоудхри, главным судьей Пакистана была удовлетворена.

Мушарраф уступил давлению гражданского общества под натиском демонстрантов в Карачи в мае – июне 2007 г. Чоудхри был освобожден из-под домашнего ареста и восстановлен в должности. Более четырех месяцев, с 9 марта по 20 июля 2007 г., длилось противостояние. ВС в июле сделал выговор государственным адвокатам за скандальное досье против главного судьи, оштрафовал правительство на 100 тыс. рупий и отменил регистрацию адвоката, который представил доказательства, содержащие неподтвержденные материалы о коррупции Чоудхри. ВС также распорядился не пускать в здания судов посторонних лиц и удалить все устройства прослушивания.

Победа адвокатского сообщества сыграла роль детонатора кризиса военно-гражданской администрации в 2007 г. и предвлекла ее уход с политической арены.

В августе – сентябре 2007 г. адвокаты подали в ВС несколько петиций, оспаривавших легитимность Закона о занимаемой президентом другой должности (2004), а также поставили под сомнение право судебной коллегии формировать Коллегию выборщиков для неоднократного избрания Мушаррафа на высший государственный пост и его право как кандидата баллотироваться на пост президента Исламской Республики Пакистан. Адвокатское сообщество выступило против его выдвижения. Основной его аргумент сводился к тому, что действовавший президент не имел права баллотироваться, учитывая, что он уже отбыл два срока в качестве главы государства и, в соответствии со статьей 44 конституции не мог баллотироваться на третий срок. Все ждали 29 сентября 2007 г. решения главного судьи ВС И.М. Чоудхри, демонстрируя профессионализм и

проявляя хладнокровие, во главе коллегии из десяти судей, заслушав иски, принял решение о праве Мушаррафа баллотироваться на пост президента Пакистана.

Исламистский экстремизм 2003–2007 гг.

Антитеррористическая кампания Международных сил содействия безопасности в Афганистане оказала влияние на внешнюю и внутреннюю политику Пакистана и, опосредованно, на становление экстремистских организаций и, соответственно, на действия федеральных властей и армии по отношению к ним. В дальнейшем афганский фактор стал одним из решающих в становлении и распространении исламистского экстремизма на территории Пакистана.

Террор обрушился на Пакистан, охватив в первую очередь северо-западные районы, а затем и крупные города страны, придав серьезный импульс деятельности радикальным организациям¹⁹.

Зона племен, начиная с конца XX в., стала объектом пристального международного внимания. Любой вооруженный конфликт в Афганистане сопровождался потоком афганцев, в первую очередь боевиков и беженцев, в южном направлении, на земли пуштунов по обе стороны пакистано-афганской границы. В 80-е годы XX в. зона племен выполняла роль тылового обеспечения и подготовки моджахедов пакистанскими военнослужащими для вооруженного сопротивления советским войскам в Афганистане. До 3,5 млн афганцев проживали в лагерях беженцев в Белуджистане и СЗПП. Очередная их волна хлынула в Пакистан после ввода американских войск в Афганистан

¹⁹ Afzal M. Pakistan Under Siege: Extremism, Society and the State. Brookings Institution, (issuer of work.). Published Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2018.

в октябре 2001 г. В 2001–2014 гг. территория использовалась как база и место укрытия иностранных и пакистанских боевиков, сражавшихся против войск США и НАТО в рамках международной антитеррористической кампании. Помимо беженцев в приграничные земли Пакистана устремились афганские талибы и иностранные наемные боевики. Географически они базировались в пограничных районах Пакистана – провинция Белуджистан, ТПФУ и далее к востоку в центральных и южных районах провинции Хайбер-Пахтунхва²⁰. Здесь располагались лагеря для афганских беженцев, формировалось будущее террористическое Движение Талибан Пакистана (ДТП)²¹.

Именно пограничные с Афганистаном районы с 2001 г. стали ареной антитеррористической борьбы Пакистана. Афганские талибы, воевавшие против США, а с 2003 г. и против коалиционных сил МССБ в Афганистане, в основном базировались в пограничных агентствах Территории племен федерального управления. Они использовали эти районы для тылового обеспечения своих боевых действий на территории Афганистана (подготовка и проведение военных операций; рекрутирование новобранцев, включая иностранных наемников, их тренировки, обустройство укрытий, логистика и безопасность транспортируемых грузов, включая оружие и т. д.)²².

В сумме факторов, объясняющих поддержку большинством местного населения ТПФУ афганских талибов, помимо этнического значительную роль играл и конфесси-

²⁰ В апреле 2010 г. Северо-Западная пограничная провинция была переименована в провинцию Хайбер-Пахтунхва в соответствии с 18-й поправкой к конституции.

²¹ Замараева Н.А. Усиление исламского экстремизма в Пакистане в 2008–2010 гг. // Мусульманское пространство по периметру границ Кавказа и Центральной Азии. М., 2012. С. 179–201.

²² Белокреницкий В.Я. Исламский радикализм Пакистана: Эволюция и роль в регионе. Центральная Азия и Кавказ. СПб., 2000, № 6(12). С. 116–131.

ональный, поскольку подавляющее большинство пуштунов исповедует ислам суннитского толка. Местные пуштуны оказывали помощь афганским талибам – этническим пуштунам. Как отмечал Р.Р. Сикоев, «афганские талибы, функционировавшие в пограничных территориях Пакистана, постоянно переходили границу ...распространяя идеологию талибов – борцов за веру. Лозунги Исламского эмирата Афганистан (ИЭА) сочетали религиозный консерватизм с политическим экстремизмом»²³.

Совокупность этнических, исторических, политических и социально-экономических факторов способствовала созданию условий длительного пребывания афганских талибов на территории Пакистана, усилению их боевой активности и, соответственно, распространению экстремистских лозунгов.

Руководство Пакистана еще в 2000–2001 гг. предупреждало мировую общественность об опасности распространения радикального военизированного исламизма из соседней страны, несмотря на официальное признание самим Пакистаном, а также Саудовской Аравией и ОАЭ Исламского эмирата Афганистан в 90-х годах XX в.

В конце 2001 – начале 2003 г. военные власти Пакистана сумели противостоять активизации различных вооруженных группировок, арестовав сотни боевиков и введя запрет на деятельность 16 из них: Лашкар-и-Джангви, Сипах-и-Мухаммад Пакистан (СМП), Джаиш-е-Мухаммед (ДеМ), Лашкар-и Тойба/LeT, Сипах-и-Сахаба Пакистан/SSP, Техрик-и-Джафрия, Пакистан/TJP, Техрик-и-Нифаз-и-Шариат-и-Мухаммад / «Движение за установление шариата», Техрик-и-Ислами/Tel, Аль-Каида, Миллат-и-Исламия Пакистан (бывшая SSP), Худдам-уль-Ислам (бывший JeM), Ислами Техрик Пакистан (бывшая TJP), Джамаат-ул-Ансар/JuA, Джамат-уль-Фурган/JuF, Хизб-уль-Тахрир/HuT. В 2004–

²³ Сикоев Р.Р. Талибы М., 2004. С. 7–8.

2008 гг. под запрет попали еще семь группировок, включая Движение Талибан Пакистана (август 2008 г.)²⁴.

Многие в Пакистане рассматривали позицию Мушаррафа, присоединившегося к международной антитеррористической кампании в Афганистане, как предательство братьев по вере. Сильные антиамериканские настроения, особенно в период правления администрации Дж. Буша-младшего, вызывали симпатии к боевикам у местных племен. В течение нескольких лет агентства ТПФУ в Пакистане служили транзитным пунктом для иностранных наемников и афганских талибов. Они разбивали мобильные лагеря для обучения рекрутов джихада.

Стремление последних контролировать территории базирования и транспортные коридоры в ТПФУ в дальнейшем спровоцировало многие вооруженные конфликты в зоне племен между афганскими боевиками и пакистанской армией, между отрядами местного ополчения – лашкарами и афганскими и пакистанскими талибами, – а также межплеменные, межконфессиональные конфликты.

Руководствуясь тезисом, что «все талибы – пуштуны, но не все пуштуны – талибы», генерал Мушарраф в начале первой декады XXI в. придерживался нейтралитета по отношению к афганцам, не нарушавшим федеральные законы Пакистана и проводил локальные военные операции против афганских боевиков с целью сохранения контроля в районе пакистано-афганской границы, куда перемещались афганские талибы. Он также вел переговоры со старейшинами пуштунских племен и местными боевиками и проводил локальные военные операции, направленные на уничтожение антиправительственных террористических элементов.

С 2001 г. агентство Северный Вазиристан стало оплотом афганского Движения Талибан. Под его влиянием стали

²⁴ Government of Pakistan National Counter Terrorism Authority Islamabad. URL: file:///D:/Мои%20документы/Desktop/Документы/2019/Минист%20внутренних%20дел/Proscribed-OrganizationEng.pdf

формироваться вооруженные группировки из местных пуштунов, выступавших против федеральных властей. Их стали называть пакистанскими талибами. Полевые командиры пакистанских талибов фактически оттеснили традиционных племенных вождей в 2004 г. от управления агентством. В начале 2006 г. они провозгласили создание Исламского государства Вазиристан. Самопровозглашенное сепаратистское государство не было признано ни одной страной мира. Несмотря на попытки пакистанской армии восстановить власть федерации, влияние талибов распространилось на агентство Южный Вазиристан. Северный и Южный Вазиристан, таким образом, сформировали наиболее опасную зону, откуда группы численностью до десяти человек совершали вылазки на территорию Афганистана. В дальнейшем они расширили зону своего базирования в агентствах Баджаур, Моманд и Оракзай и дистриктах СЗПП. Позднее, ориентировочно с 2007 г., многие из них переместились в Белуджистан и центральные провинции – Панджаб и Синд.

Находясь на территории Пакистана, часть афганских талибов со временем стала открыто саботировать федеральные и местные институты власти. Вслед за ними местные «талибанизированные» элементы подрывали обстановку в Северном Вазиристане.

Наркотики, негодование против иностранной оккупации Афганистана, воинственные традиции пуштунских племен, неэффективное управление федерального центра через представителей – политических агентов в ТПФУ, насильственное нарушение боевиками традиционных правил пересечения границ и проживания местных племен – все это в совокупности способствовало укреплению пакистанских террористических группировок.

К середине первой декады XXI в. в ТПФУ сложились благоприятные условия для зарождения местных группировок боевиков – противников федеральной власти.

Первым и наиболее ярким примером можно назвать организацию Движение Талибан Пакистана (ДТП) во главе с Бейтуллой Масудом. По данным разных источников, ДТП стало формироваться еще в конце 2004–2005 гг., а формальное объединение разрозненных группировок произошло ориентировочно в 2007 г. Этому способствовали и объективные причины, в том числе антиамериканские настроения в среде пуштунов после высадки военного контингента США на территории Пакистана и его действия по уничтожению «террористических элементов» в период спасательной операции в октябре 2005 г. после землетрясения в районе Музафарабад, а также провал военной операции США в Ираке в 2006 г. Озлобленное поддержкой властей Пакистана военных действий США в Афганистане, ДТП представляло серьезную угрозу для пакистанского государства.

Со временем группировка Б. Масуда пополнилась новыми рекрутами и расширила свое базирование в ТПФУ и СЗПП. Ее основной целью было проведение активных антиправительственных подрывных акций. Опираясь на группировку, включающую 20 тыс. боевиков, Масуд сумел к концу 2007 г. подчинить племена пуштунов соседнего агентства Южный Вазиристан.

Проповедуя лозунг «Ислам не признает границ», он подчеркивал, что ведет вооруженную борьбу против американских оккупантов в Афганистане. Однако это не мешало ему в дальнейшем вести вооруженные действия и против федеральной армии Пакистана.

Самопровозглашение независимости Вазиристана и подъем террористической активности пакистанских боевиков в лице ДТП стали серьезным уроком для генерала-президента П. Мушаррафа, отстаивавшего территориальную целостность Пакистана, и в 2006 г. он усилил военные операции в зоне пуштунских племен ТПФУ.

В 2001–2007 гг. военно-гражданская администрация стремилась блокировать ситуацию, не шла на открытую

конфронтацию с боевиками, а лишь перекрывала пути возможного распространения «афганского синдрома» на внутренние районы страны. Особенностью военных действий в зоне пуштунских племен была их эпизодичность и участие малых сил. Стремясь избежать открытых военных столкновений, Мушарраф шел на урегулирование спорных вопросов как со старейшинами пуштунских племен, так и с боевиками в ТПФУ и СЗПП. В 2004 г. было достигнуто соглашение с племенем вазиров, с племенем масуд – в 2005 г., в 2006 г. – соглашение с племенем вазиров Северного Вазирстана о прекращении огня между федеральной властью и лидерами племен, по которому старейшины племен обязались охранять границу с Афганистаном, а правительство обязалось вывести войска из агентства. Весной 2007 г. федеральные власти сумели убедить боевиков прекратить военные действия на подконтрольных территориях и избежать таким образом широкой конфронтации²⁵. Результатом этих договоренностей стало вытеснение в 2005–2007 гг. части боевиков иностранного происхождения на территорию Афганистана, что в значительной степени способствовало кратковременному установлению мира на пуштунских землях. На практике ни одно из соглашений до конца не выдерживалось, и каждая из сторон конфликта – власти, афганские боевики или местные племена – обвиняли друг друга в нарушении достигнутых договоренностей.

Всплеск экстремистской активности в Пакистане выразился в усилении террористических актов, первоначально в пограничных с Афганистаном районах, а позднее – и во внутренних районах страны. Первоначально талибы направляли агрессию против институтов власти, а позднее – против менее социально защищенных религиозных меньшинств – шиитов, хазарейцев, христиан, секты ахмадия.

²⁵ Jirga warns of ending peace deal. URL: <https://www.dawn.com/news/1024893/jirga-warns-of-ending-peace-deal> (дата обращения – 22.04.2013).

Пуштунское племя тури и большая часть племени бангаш Куррама ТПФУ исповедуют ислам шиитского толка. Волны беженцев и боевиков с территории Афганистана охватили и это агентство. Первоначально шииты Верхнего Куррама выдворяли афганских талибов со своей территории, оказывая вооруженное сопротивление обустройству их баз и мест укрытий, блокировали пути перехода пакистано-афганской границы по своим родовым землям. Противостояние пуштунов-суннитов и пуштунов-шиитов длилось на протяжении нескольких лет. Пакистанские талибы фактически блокировали местное население пуштунов-шиитов, которое вынуждено было существовать в условиях осады²⁶.

Со временем пакистанские талибы продвигались в центральные районы страны. Панджаб прочно удерживал четвертую позицию по количеству терактов в стране (30) после Хайбер-Пахтунхвы (бывшая Северо-Западная пограничная провинция) – 1173; Белуджистана – 792; ТПФУ – 559; Синда – 12; Исламабада – 5 и т. д.

Панджабские боевики – уникальный социальный феномен. Возникнув на юге крупнейшей провинции, они стали действовать в урбанизированных районах. Объективными причинами зарождения и становления боевиков в южном Панджабе стала исламистская идеология, прославление джихада как средства достижения цели, а также социальные причины – диспропорции в развитии отдельных районов самого Панджаба, массовое обнищание населения, безземелье малоимущих крестьян, неграмотность, безработица, а также отсутствие внимания центральных властей к внутренним районам страны. Таким образом, мощным ресурсом для рекрутирования в местные провинциальные группировки боевиков и ДТП стала сельская и люмпенизированная молодежь городских центров Панджаба.

²⁶ Waziristan power politics. URL: <https://www.dawn.com/news/839779/waziristan-power-politics> (дата обращения – 13.09.2009).

Апогеем антитеррористической политики военно-гражданских властей стали события вокруг Красной мечети (Лал Масджид) в Исламабаде в июле 2007 г.

Противостояние властей и студентов богословских медресе продолжалось несколько дней и закончилось спецоперацией военных и штурмом комплекса зданий мечети, в ходе которой погибли более 200 человек²⁷. За этим последовали выступления студентов религиозных медресе в различных районах страны, прежде всего в Пешаваре и Северо-Западной пограничной провинции. Они протестовали против силового решения, называя военную операцию «поправлением прав ислама».

Именно тогда пришло осознание масштабности влияния исламизма на пакистанское общество, в первую очередь на молодежь. И одним из источников распространения исламистских лозунгов стали медресе. В результате Пакистан предстал миру «ареалом распространения исламистской угрозы...»²⁸. Если до операции спецназа в мятежной Красной мечети основные теракты происходили в Белуджистане, СЗПП и ТПФУ, то в дальнейшем терроризм стал активно распространяться во внутренних районах страны – Исламабаде, Панджабе и Синде. События вокруг Лал Масджид провели красную черту между сторонниками и противниками военных властей; между военными и происламскими силами, в частности альянса исламских партий ММА. Надо учесть, что позиции альянса традиционно были сильны в СЗПП, что способствовало определенной лояльности и сговорчивости боевиков. Будучи у власти, ММА стремилась провести в жизнь исламские каноны, что не всегда вызывало понимание у местного населения и под-

²⁷ Замараева Н.А. Уже несколько недель первой новостью мировых агентств и телеканалов идут новости из Пакистана. URL: <https://newtimes.ru/articles/detail/10726/> Новое время. 2007, № 27.

²⁸ Москаленко В.Н., Топычканов П.В. Пакистан после «Красной мечети». URL: <http://www.iimes.ru/?p=6126> (дата обращения – 24.08.2007).

держку центральных властей. Дальнейшее размежевание между Мушаррафом и ММА привело к усилению позиций праворелигиозных партий, в частности Джамаат-и ислами (ДИ), и к дальнейшему расширению их социальной базы в преддверии парламентских выборов 2007 г. Из сторонников генерала-президента ДИ перешла в стан его противников.

События вокруг Красной мечети полностью изменили ситуацию безопасности в стране. В знак протеста против штурма Красной мечети боевики из СЗПП и ТПФУ разорвали все договоренности с Исламабадом, и ни о каком перемирии вопрос уже не стоял. Аль-Каида, Движение Талибан, Движение Талибан Пакистана, Движение за установление шариата объявили джихад военным, военно-гражданской администрации и лично Мушаррафу. На президента было совершено несколько покушений. По стране прокатилась волна террористических актов. События после мечети Лал Масджид свидетельствовали о глубоком изменении масштаба и характера террористической активности в Пакистане²⁹.

Реформы Территории племен федерального управления (ТПФУ) и генералитет

Трижды в начале XXI в. центральные правительства Пакистана заявляли о планах укрепления государственно-сти и консолидации административных ресурсов, в частности проведения административной и судебной реформ в Гилгит-Балтистане и ТПФУ. Глава военно-гражданской администрации П. Мушарраф, и в дальнейшем – президент

²⁹ Замираева Н.А. Усиление исламского экстремизма в Пакистане в 2008–2010 гг. // Мусульманское пространство по периметру границ Кавказа и Центральной Азии. М., 2012. С. 179–201.

А. Зардари (2008–2013 гг.) и премьер-министр Н. Шариф (2013–2017 гг.) – каждый из них определял свои сроки и основные положения реформ, но всякий раз они ограничивались полумерами³⁰.

До 2018 г. федеральные власти практиковали систему административного контроля в зоне племен, унаследованную еще от колониальных времен. Конституция 1973 г., гражданское и уголовное судопроизводство страны не действовали в агентствах. В то же время согласно конституции (статьи 51 (3) и 59 (b)) местное население имело своих представителей в законодательных органах власти Пакистана.

Территория расселения пуштунских племен находилась под прямой юрисдикцией главы государства, Регион регулировался политическими агентами – государственными служащими из администрации СЗПП или полиции³¹. Финансирование района осуществлялось по остаточному принципу.

Генерал-президент П. Мушарраф последовал примеру премьер-министра Зульфикара Али Бхутто и в начале первой декады XXI в. приступил к реформам. В 2002 г. военно-гражданская администрация поставила вопрос о расширении федеральным центром контроля над ТПФУ, что объяснялось началом локальных военных кампаний против антифедеральных вооруженных элементов. В 2002–2005 гг.

³⁰ На протяжении более ста лет первоначально колониальные власти, затем гражданские и военные администрации Пакистана предпринимали попытки применять нормы административного, гражданского, уголовного права в зоне пуштунских племен.

В 1976 г. премьер-министр З.А. Бхутто поставил цель провести реформы в зоне племен. По его указанию был сформирован Комитет реформы. Власти планировали включить ТПФУ в состав СЗПП еще до всеобщих выборов в НА в 1977 г. Реформы задерживались, и З.А. Бхутто планировал завершить их в период второго срока правления. Но военный переворот 5 июля 1977 г. перечеркнул все его планы. До 2009 г. политические партии в зоне официально не функционировали.

³¹ The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan. URL: http://na.gov.pk/uploads/documents/1333523681_951.pdf

тысячи военнослужащих регулярной армии и полувоенных формирований были дислоцированы в ТПФУ для борьбы с боевиками Движения Талибан Афганистана, бежавшими в результате антитеррористической операции США и Великобритании «Несокрушимая свобода» на территорию Пакистана. В силу разных причин в 2002–2007 гг. федеральное правительство слабо контролировало зону пуштунских племен³². В то же время вооруженное противостояние часто заканчивалось заключением перемирия и договоренностями об отказе боевиков воевать против федеральных властей.

Позднее военно-гражданские власти приступили к реформе в ТПФУ. В ноябре 2004 г. Сенат одобрил поправки к Уголовному кодексу ТПФУ. Но реформа ограничилась расширением прав и полномочий политических агентов. Оппозиционная Пакистанская народная партия настаивала на предоставлении ТПФУ статуса отдельной провинции. Правящий в СЗПП в 2002–2008 гг. блок традиционалистских праворелигиозных партий противостоял административным изменениям в ТПФУ. Центральные власти фактически отказались от продвижения реформы в силу ряда причин.

В 2005 г. центральное правительство одобрило ряд положений о концессионной добыче природных минералов, полудрагоценных камней (нефритов) в агентстве Моманд. В 2006 г. был учрежден Комитет по реформированию территории племен и Гражданский Секретариат ТПФУ при правительстве Северо-Западной пограничной провинции.

Военно-гражданская администрация Пакистана поддерживала конституционный вариант вхождения ТПФУ в состав СЗПП. Одновременно было предложено отложить реализацию полномасштабной реформы до завершения антитеррористической кампании и вывода иностранных войск из соседнего Афганистана.

³² Энциклопедия Пакистана. М., 1998. С. 38.

Президентские выборы 2007 г.: генералитет и оппозиция

Избирательная комиссия Пакистана назначила президентские выборы на 6 октября 2007 г. Первоначально к этой дате зарегистрировались шесть кандидатов. Учитывая все предшествующие события, политические оппоненты Мушаррафа открыто отказались участвовать в выборах. В окончательном списке кандидатов значились только две фамилии – Первеза Мушаррафа и Ваджихуддинна Ахмада³³.

Избирательная кампания 2007 г. отличалась низкой активностью коллегии выборщиков. Все свидетельствовало о заранее известном имени победителя. Поэтому в обществе сказывался универсальный принцип неприятия существовавшей власти, которая исчерпала предел нелегитимного правления. Бóльшая часть избирателей – 57% (671 голос из общего числа 1170 членов коллегии выборщиков) – отдали голоса за кандидатуру действовавшего президента, его оппонент – В. Ахмад – получил только 1,2% голосов. Избирательная комиссия подтвердила, что президентские выборы прошли успешно.

Уникальность ситуации заключалась в том, что, несмотря на состоятельность избирательной кампании по выборам главы государства, для Верховного суда вопрос о легитимности Мушаррафа как кандидата на пост президента ИРП оставался открытым. Иными словами, президентские выборы состоялись, в то время как легитимность основного кандидата оставалась неподтвержденной. Таким образом, до окончательного решения ВС по этому вопросу откладывалось объявление даты официальных результатов президентских выборов.

³³ В. Ахмад – бывший судья ВС Пакистана. 26 января 2000 г. отказался принять присягу Временному конституционному указу. 27 сентября 2007 г. подал документы в ИКП как кандидат в президенты.

Еще в конце сентября – начале октября 2007 г. ряд членов ПНП в соответствии со статьей 184 (3) конституции обратились в ВС, оспаривая принятие ЦИКом документов о выдвижении кандидатуры Мушаррафа, требуя еще в то время отложить президентские выборы до вынесения окончательного решения суда. Рассмотрев обращения по поводу приостановления президентской избирательной кампании, судебная коллегия 5 октября 2007 г. вынесла решение о том, что уже начатый процесс выборов должен продолжаться в соответствии с графиком, указанным Главным комиссаром Избирательной комиссии Пакистана, оговорившись, что окончательные результаты выборов не должны быть объявлены до вынесения решения по этим петициям. Слушания ВС по делу о легитимности кандидатуры Мушаррафа на пост президента главный судья И. Чоудхри затягивал, перенеся дату слушаний на 17 октября 2007 г.

Пакистанские СМИ писали, что Мушарраф планирует предпринять неконституционные действия, чтобы предвосхитить решение ВС о нелегитимности его кандидатуры. 2 ноября 2007 г. ВС зафиксировал новое обращение – принять решение, запрещающее Мушаррафу предпринимать какие-либо неконституционные акты или действия. Генерал проявил беспокойство по этому поводу, опасаясь отклонения своей кандидатуры.

Острое противоборство с судебной властью, штурм Красной мечети, публичная грубая депортация Н. Шарифа после его первого возвращения в страну, аресты и насилие в отношении адвокатов, подавление политической оппозиции – все это создавало повышенное напряжение в обществе, со стороны которого Мушарраф ожидал поддержки.

Военно-гражданские власти полагали, что достигли определенных успехов в социально-экономическом развитии. Повысились доходы разных групп населения, выросла покупательная способность, уменьшились показатели бедности. В то же время экономический рост сопровождался

усилением социального неравенства в обществе. Но размах и накал происходивших в стране волнений весной – осенью 2007 г. подтверждал, что военно-гражданское руководство не могло рассчитывать на долгое сохранение своих позиций.

В эти кризисные для Мушаррафа дни опорой военно-гражданского режима по-прежнему оставалась армия, прочно встроена в государственное управление и гарантировавшая безопасность во внутренних районах страны.

Введение Чрезвычайного положения в Пакистане (ноябрь 2007 г.)

3 ноября 2007 г. П. Мушарраф, руководствуясь формально соображениями безопасности, ввел Чрезвычайное положение (ЧП)³⁴. Основными аргументами он считал «...усиление борьбы с терроризмом, превышение судьями должностных полномочий и, как следствие, их вмешательство в работу исполнительных и законодательных органов власти и в процесс управления, освобождение судебными органами боевиков, экстремистов, террористов, террористов-смертников, что ослабляло тем самым решимость нации и эффективность действий правительства в борьбе с этой угрозой. Такое положение дел негативно сказалось на ситуации с правопорядком и экономике. Авторитет трех ветвей власти подорван обвинениями в адрес Высшего судебного совета за неуважительное отношение к государственным чиновникам»³⁵. В то же время Национальная

³⁴ Proclamation of Emergency Order, 2007 (dated 3rd of November, 2007). URL: <https://pakistanconstitutionlaw.com/proclamation-of-emergency-order-2007-dated-3rd-of-november-2007/> (дата обращения – 03.11.2017).

³⁵ Proclamation of Emergency Order, 2007 (dated 3rd of November, 2007). URL: <https://pakistanconstitutionlaw.com/proclamation-of-emergency-order-2007-dated-3rd-of-november-2007/> (дата обращения – 03.11.2017).

ассамблея и провинциальные собрания получили возможность функционирования и далее в обстановке широких протестов. В соответствии с Временным конституционным указом (2007) действие конституции, за исключением статей об основных правах граждан, не приостанавливалось.

По сути, повторился сценарий событий 12 октября 1999 г., когда Мушарраф убирал с пути часть судейского сообщества, отказавшейся выполнять его указания. Уязвимость его положения как главы исполнительной власти заключалась в том, что 15 ноября 2007 г. истек срок его президентских полномочий, а коллегия судей ВС затягивала слушания дела о его легитимности как кандидата на пост президента страны.

Пакистанские СМИ назвали события 3 ноября вторым военным переворотом Мушаррафа. В соответствии с Распоряжением о чрезвычайном положении (2007) был обнародован Временный конституционный указ, положения которого гласили: «...ни один суд или трибунал не вправе выносить или публиковать какие-либо судебные решения, указы, приказы, распоряжения или проводить процессуальные действия против президента и премьер-министра или любого другого лица или органа, назначенного президентом. Все законы, как федеральные, так и провинциальные, остаются в силе до тех пор, пока не будут изменены или подтверждены президентом или любым уполномоченным им органом»³⁶. Предписывалось прекратить слушания по судебным делам о неуважении к должностным лицам, в том числе дела о принудительной экстрадиции премьер-министра Шарифа 10 сентября 2007 г. Судебные слушания о «пропавших без вести лиц» также были прекращены.

³⁶ Provisional Constitution Order No. 1 of 2007 (dated 3rd of November, 2007). URL: http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/post_03nov07/pco_1_2007.html, URL: https://www.ecoi.net/en/file/local/1289870/1504_1216202097_provisional-constitution-order-no-1.pdf, Constitution (Amendment) Order, 2007 President's Order No. 5 of 2007 November 21, 2007. URL: http://www.comparativeconstitutionsproject.org/files/Pakistan_2007.pdf

На основании Распоряжения о чрезвычайном положении генерал Мушарраф вновь получил право вносить поправки в Конституцию 1973 г. Всем судам предписывалось продолжать свои конституционные полномочия. Одновременно Верховному суду запрещалось выносить какие-либо решения против президента и премьер-министра или любого лица, осуществлявшего полномочия или юрисдикцию под их руководством. Ни один суд не имел права подвергать сомнению Распоряжение о чрезвычайной ситуации и Временный конституционный указ. Судьям Верховного суда и Высоких судов провинций было предложено принять присягу в соответствии с Временным конституционным указом.

В тот же день, 3 ноября 2007 г., генерал Мушарраф подписал Указ о присяге судей³⁷, который предусматривал их отставку в случае отказа дать присягу в соответствии с ВКУ.

Указы генерала-президента Мушаррафа имели целью остановить слушания Верховным судом обращений, в которых подвергалась сомнению легитимность его участия в президентских выборах. За отказ присягнуть ВКУ И. Чоудхри вновь был помещен под домашний арест. Гонения властей на судей дали толчок адвокатскому сообществу повторно, как и в 1999 г., выдвинуть требование об отмене ЧП. В качестве акта неповиновения две трети из 97 старших судей Пакистана отказались признать эту чрезвычайную меру. Все они были уволены и задержаны.

В день введения чрезвычайного положения одновременно с действиями генерала-президента И. Чоудхри, неоднократно заявлявший, что судебная система – гарант демократии и законности³⁸, созвал коллегия из семи судей,

³⁷ Oath of Office (Judges) Order, 2007 (dated 3rd of November, 2007). URL: <https://pakistanconstitutionlaw.com/oath-of-office-judges-order-2007/> (дата обращения – 03.11.2007).

³⁸ Azfar's remarks stun SC: Govt facing threat from GHQ, CIA. URL: <https://www.dawn.com/news/856286> (дата обращения – 15.12.2009).

на которой была рассмотрена законность действий главы государства. В принятом решении подчеркивалось, что правительство Пакистана, президент и премьер-министр Пакистана не вправе предпринимать какие-либо действия, противоречащие принципам независимости судебной системы; ни один судья ВС или Высоких судов, включая первых лиц, не вправе предпринимать какие-либо действия в рамках Временного конституционного указа или какие-либо другие неконституционные действия; начальнику штаба армии, командирам корпусов, офицерам штаба и всем гражданским и военным властям ВС запрещалось действовать в рамках ВКУ; председателю ВС, членам коллегии судей ВС, судьям провинциальных Высоких судов запрещалось давать новую присягу; вводились ограничения на действия, противоречившие независимости судебной власти. В решении также содержался призыв к правительственным чиновникам не поддерживать неконституционные действия властей.

Процессуальная тонкость этого решения состояла в том, что судья Догар поспешно зарегистрировал решение коллегии судей ВС в день введения ЧП, в момент, когда здание ВС было уже окружено военными. Важность этого акта состояла в том, что судьи всех инстанций уже были не вправе осуществлять свои полномочия на основании Распоряжения о Чрезвычайном положении и Временного конституционного указа. Распоряжения Мушаррафа 3 ноября 2007 г. не могли быть подтверждены судьями. Указ о присяге судей также рассматривался адвокатским сообществом как нелегитимный.

Эта коллизия обнаружилась не сразу. Но решение коллегии ВС не остановило Мушаррафа. Уже 10 ноября он внес поправки в Закон об армии (1952), согласно которому военным предоставлялись широкие полномочия: отдавать под суд военных и гражданских лиц по обвинению в государственной измене, подстрекательстве к мятежу, в нападении

на личный состав армии и за критические высказывания в адрес армии.

После введения ЧП власти обрушили репрессии на адвокатов. Пакистанские СМИ писали о тысячах арестованных. В ответ Ассоциация адвокатов 6 ноября приняла резолюцию, в которой подчеркивалась неконституционность введения Чрезвычайного положения и связанных с ним действий. Решения судей, присягнувших 6 ноября Временному конституционному указу, признавались нелегитимными по отношению к решению ВС. Было также заявлено о продолжении борьбы с генералитетом, о судебном преследовании Мушаррафа за нарушение Основного закона страны, подрыв независимости судебной власти, гонениях на судей и за государственную измену в соответствии со статьей 6 Конституции 1973 г.

Приближалось время всеобщих парламентских выборов, о которых военно-гражданские власти объявили еще в начале 2007 г. 15 ноября Мушарраф объявил о роспуске нижней палаты парламента в связи с истечением срока ее полномочий. Конституция 1973 г. определяла, что в период между сроками полномочий ушедшего в отставку депутатского корпуса и вновь сформированного по результатам всеобщих выборов в стране действует временное правительство, которое с 16 ноября 2007 г. по 24 марта 2008 г. возглавлял Мухаммад Миан Сумро)³⁹.

Мушарраф, как начальник штаба сухопутных войск, внес поправку в текст Временного конституционного указа, согласно которой полномочия на отмену ЧП или внесение поправки во Временный конституционный указ передавались Мушаррафу как президенту. Иными словами, приказ о введении Чрезвычайного положения он отдал как начальника СВ, а Указ об отмене ЧП Мушарраф подписал как гражданский президент Пакистана.

³⁹ Former Prime Ministers. URL: http://pmo.gov.pk/former_pms.php.

В начале ноября он уже принял решение о выходе в отставку, а 28 ноября передал командование войсками генералу Ашрафу Первезу Кияни. На следующий день, 29 ноября, Мушарраф принес присягу на верность Конституции в качестве президента Исламской Республики Пакистан, так и не дождавшись решения ВС о легитимности его кандидатуры на выборах на высший государственный пост.

14 декабря 2007 г. президент Мушарраф внес еще шесть поправок в Основной закон посредством исполнительных распоряжений. В статью 41 (3) была внесена поправка, отменявшая требование о том, чтобы Мушарраф выдвигал свою кандидатуру на должность президента только после завершения своего срока полномочий 15 ноября 2007 г., и не раньше, как это было сделано в сентябре 2007 г. В статью 44 (2) также была внесена поправка, разрешавшая Мушаррафу добиваться переизбрания на новый пятилетний срок, несмотря на какой-либо запрет. Поправка в статью 270 (с) предусматривала, что судьи, отказавшиеся принести присягу после 3 ноября 2007 г., должны уйти в отставку.

Под давлением протестных акций и призывов международного сообщества восстановить демократический порядок в стране 15 декабря президент Мушарраф объявил об отмене ЧП⁴⁰ и отзыве Временного конституционного указа. Проведение всеобщих парламентских выборов было назначено на 8 января 2008 г.

Всеобщие парламентские выборы в Пакистане 2008 г.

Объявленные официальные итоги президентских выборов, по мнению военно-гражданских властей, подтверждали их состоятельность. В соответствии с конститу-

⁴⁰ Revocation of Proclamation of Emergency Order, 2007. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/PAK92146.pdf (дата обращения – 15.12.2007).

цией по прошествии трех месяцев должны были состояться выборы в высшие представительные органы власти. Избирком начал прием документов кандидатов еще в период действия ЧП (21–26 ноября 2007 г.). Ограниченное время лишало политические партии полноценной подготовки. Но оставался главный вопрос: все ли политические партии примут участие в избирательной кампании?

27 декабря 2007 г. в результате теракта погибла Б. Бхутто, лидер Пакистанской народной партии⁴¹. Ее смерть резко и многое изменила в политическом раскладе сил. Достигнутые ранее с ней договоренности Мушаррафа о распределении власти после всеобщих выборов мгновенно были аннулированы, и теперь уже гражданский президент вновь был поставлен перед фактом, на кого из политических лидеров делать ставку в продолжавшейся битве за лидерство в стране. Похороны Б. Бхутто стали эмоциональным моментом не только для сторонников ПНП, но и для всей страны. Случившееся вызвало в народе симпатии, которые способствовали будущей победе ее партии. Вдовец А. Зардари публично объявил о двойной фамилии своего сына – Зардари-Бхутто, утверждая, что Беназир Бхутто, мать их первенца Билавала, оставила завещание, в котором назвала Билавала и Асифа сопредседателями ПНП⁴².

Избирательная комиссия Пакистана назначила новую дату парламентских выборов – 18 февраля 2008 г., одновременно введя запрет на регистрацию новых кандидатов.

Конец 2007 – начало 2008 г. стали переломными в политической истории страны. Она пережила победу генерала Мушаррафа на второй президентский срок, его отставку с поста начальника штаба сухопутных войск, возвращение в страну опальных политиков Б. Бхутто и Н. Шарифа,

⁴¹ Special Report: After the assassination 2008–2013. URL: <https://www.dawn.com/news/1374113/special-report-after-the-assassination-2008-2013> (дата обращения – 09.12.2017).

⁴² Ibid.

крайне непопулярное решение президента о введении чрезвычайного положения, убийство в конце декабря 2007 г. Б. Бхутто и т. д. – все это оказало решающее влияние на электорат и, соответственно, сказалось на результатах выборов в законодательные органы власти.

Выборы состоялись в назначенный день. Победу 18 февраля 2008 г. одержали Пакистанская народная партия и Пакистанская мусульманская лига (Наваз). Созданная Мушаррафом ПМЛ (К) заняла третье место. Из 342 мест в НА большинство – 113 мест – ожидаемо получила ПНП, 84 – ПМЛ(Н), и только 55 голосов набрала бывшая правящая ПМЛ(К). Это был провал политики Мушаррафа.

Следующей неожиданностью стала победа секуляристской левонационалистической Национальной народной партии (ННП) в СЗПП. Многие в Пакистане восприняли ее триумф как победу над праворегигиозными партиями в провинции, которые правили в ней с 2002 г. Смена лидеров в провинции косвенно повлияла на активизацию экстремистских сил.

Официальное объявление ИКП результатов голосования 1 марта 2008 г. стало началом борьбы политических сил за восстановление статей Конституции 1973 г., отмененных в годы правления Мушаррафа. Теперь уже бывшая оппозиция, пришедшая к власти, развернула антимушаррафовскую кампанию, что резко пошатнуло его позиции. Он метался в поисках нового союзника, которого нашел в лице супруга Б. Бхутто Асифа Али Зардари, который «унаследовал» руководство ее партией. Сам А. Зардари уже в первые дни ПНП у власти негласно искал поддержки Мушаррафа, опасаясь влияния и давления со стороны своего давнего оппонента Н. Шарифа, а также судейского сообщества.

Открытые на тот период времени судебные дела по обвинению членов клана Бхутто в коррупции в особо крупных размерах не позволяли новому председателю ПНП занимать какой-либо государственный пост. Мушар-

раф вновь применил свое исключительное президентское право. По свидетельству бывшего генпрокурора Абдул Каюма, глава государства дал указание приостановить рассмотрение дела в Швейцарском суде по обвинению в коррупции Асифа Али Зардари⁴³. По всей видимости, он и Зардари договорились о разделе власти, спланировав назначение его на второй государственный пост – главы Кабинета министров.

Позднее пакистанские СМИ писали, что в связи с невозвратом денег по коррупционным делам клана Бхутто – Зардари государственная казна потеряла 24 000 млрд рупий⁴⁴. 15 февраля 2008 г. Зардари последовал совету Мушаррафа и обратился в Высокий суд провинции Синд, который на основании Указа о национальном примирении (2007) вынес решение прекратить производство всех местных и зарубежных судебных дел против него. 21 апреля 2008 г. коллегия Верховного суда одобрила решение, согласно которому Зардари получил право баллотироваться в нижнюю палату парламента. В перспективе это открывало перед ним возможность занять пост премьер-министра⁴⁵. Но дальнейшие события изменили судьбу и Мушаррафа, и Зардари.

Команда Мушаррафа терпела одну неудачу за другой, в частности в марте 2008 г. она проиграла выборы кандидата на пост премьер-министра. По Конституции 1973 г., партия, набравшая наибольшее количество голосов, является лидирующей и имеет право назначить своего кандидата на пост премьер-министра. Поэтому депутат от ПНП Юсуф Раза Гилани 24 марта 2008 г. был избран на пост

⁴³ Azfar's remarks stun SC: Govt facing threat from GHQ, CIA <https://www.dawn.com/news/856286> (дата обращения – 15.12.2009).

⁴⁴ Musharraf NROs burdened nation with Rs24,000b loans: PM. URL: <https://nation.com.pk/19-Sep-2019/musharraf-nros-burdened-nation-with-rs24-000b-loans-pm> (дата обращения – 19.09.2019).

⁴⁵ В благодарность А. Зардари продвигал кандидатуру судьи А. Догара на пост главного судьи ВС.

премьер-министра. За его кандидатуру проголосовали 264 депутата, в то время как за его оппонента – П. Илахи от ПМЛ(К) – только 42. Провал привел к развалу бывшей правящей политической коалиции. Многие ее члены стали покидать ПМЛ(К).

Военный истеблишмент во главе с начштабом СВ генералом А. Кияни признал итоги выборов 2008 г. Он поддержал избранный федеральный Кабинет министров, подтвердил выполнение своих функций в конституционных рамках и то, что армия останется в стороне от политики, будет следовать статье 243 конституции и займет нейтральную позицию в дальнейших внутривнутриполитических процессах⁴⁶.

Оппозиционное президенту Мушаррафу парламентское большинство игнорировало Совет национальной безопасности. В то же время депутаты не стали отменять Парламентский Акт о СНБ, несмотря на настоятельные требования ПМЛ(Н). Вместо Совета национальной безопасности большинство в нижней палате парламента поддержало в апреле 2008 г. предложение фракции ПНП об учреждении Постоянного комитета по обороне (ПКО) в Национальной ассамблее. В те дни депутаты полагали, что их действия направлены на снижение влияния армии во внутренней и внешней политике страны.

Однако, как показали дальнейшие события, уход армии из официальной политики не означал ослабления ее роли в государственном управлении. Многие политики с опаской наблюдали за новым начальником штаба СВ генералом А. Кияни, который незадолго перед тем получил из рук Мушаррафа жезл как символ воинской власти. Новое военное командование еще в предвыборный период заявило о нейтралитете в избирательной кампании и готовности в ответ на требование правительства наряду с другими правоохранительными органами поддержать законность и

⁴⁶Пресс-релиз Штаба сухопутных войск Пакистана, 27.01.2008.

правопорядок в стране. Поэтому верность генерала Кияни идее национального консенсуса стало программным императивом выстраивания отношений генералитета с гражданскими властями в 2008–2012 гг.

В обществе настаивали на возврате к классической модели военно-гражданских отношений, что означало «верховенство гражданских учреждений и политический нейтралитет армии», что полностью совпадало с положениями Конституции Пакистана о том, что «федеральное правительство осуществляет контроль и командование Вооруженными силами»⁴⁷.

Уже 17 марта 2008 г. в Пакистане открылась 13-я сессия Национальной ассамблеи. Президент Мушарраф обратился к ПНП с просьбой сформировать правительство. По Конституции 1973 г., правительство должно быть сформировано в течение 30 дней после выборов. Лидирующая по количеству голосов ПНП, однако, не набрала требуемого большинства в НА для формирования однопартийного правительства. Поэтому партии важно было найти компромисс с оппонентами, и она пошла на уступки. Во всяком случае, она стала искать сотрудничество с Пакистанской мусульманской лигой (Наваз), Национальной народной партией и блоком праворелигиозных партий ММА.

В качестве основных условий при формировании коалиционного правительства Н. Шариф как лидер ПМЛ(Н) выдвинул требования восстановить конституцию, отменить 17-ю поправку (возврат к парламентской форме правления), восстановить в должности судей ВС, смещенных президентом Мушаррафом, выполнить положения Хартии Демократии и т. д. В результате две ведущие партии ПНП и ПМЛ(Н) сформировали основной состав коалиционного правительства. Намерение участвовать в нем еще в январе 2008 г. из 15 национальных партий высказали такие, как

⁴⁷ <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution>.

праворелигиозная ДИ, ДУИ(Ф), блок партий Объединенное национальное движение (ОНД/МКМ) и Национальная народная партия. 29 марта 2008 г. члены нового Кабинета министров приняли присягу на верность конституции.

Разногласия внутри коалиционного правительства

Состав коалиционного правительства премьер-министра Юсуфа Реза Гилани можно считать отражением факта создания новой политической элиты пакистанского общества. Рвавшаяся во власть бывшая оппозиция, отстраненная от управления страной в предшествующие десять лет, активно приступила к формированию внутренней и внешней политики государства, что повлекло за собой серию внутривластных кризисов, вызванных разными причинами.

Новый состав парламента 2008 г. с первых дней выступил против участия военных в процессе государственного управления⁴⁸. Офицеры, занимавшие должности в гражданских учреждениях страны, были уволены. Более того, одновременно правительство ставило целью взять под контроль армию, спецслужбы, в частности Межвидовую разведку, и переподчинить их МВД. Очевидно, что и парламент рассчитывал стать новым центром силы. Военные были вынуждены согласиться с публичным оглашением военных статей бюджета. В силу ряда обстоятельств МВД так и не поставило разведывательное агентство под свой контроль.

Новое правительство в качестве одной из первых мер также приступило к «чистке» государственных учреждений от военных. В первую очередь они были удалены из налоговых и контролирующих органов. Приказ об отзыве воен-

⁴⁸ Gen Raheel foiled anti-democracy conspiracy, claims Beg. URL: <http://nation.com.pk/national/22-Sep-2014/gen-raheel-foiled-anti-democracy-conspiracy-claims-beg> (дата обращения – 22.09.2014).

ных из гражданских учреждений на первом этапе коснулся нескольких десятков военнослужащих, в том числе шести генерал-майоров. На втором этапе менее пятидесяти офицеров, а также лиц, занимающих офицерские должности без присвоения званий, должны были покинуть гражданскую службу. Всего к августу 2008 г. были отозваны более полутора тысяч военных. Пяти генералам было предложено освободить руководящие должности в Национальном бюро подотчетности, Управлении национальной почты, Агентстве автомобильных дорог и т. д.

Между тем гражданское правительство продолжало предпринимать меры по «обузданию» армии. В июне 2008 г. рассматривался госбюджет на 2008/09 фин. год. Прежде правительство отчитывалось о военной части бюджета перед ограниченным числом парламентариев, оставаясь закрытой для общественности. Впервые с 1965 г. в парламенте открыто обсуждались военные статьи. Генералитет критиковали за высокие расходы. Правящий блок сократил их, выделив на оборону 4,39 млрд долл., т. е. значительно меньшую сумму по сравнению с предыдущим финансовым годом. Это не вызвало одобрения у военных, но они воздержались от критики. Военные статьи и в последующем были примерно такими же. В 2010/11 фин. году они составляли 17% бюджета, а в 2011/12 фин. году – 18%.

Коалиционное правительство предприняло попытку поставить под контроль Межвидовую военную разведку, планируя также передать ее под управление Министерства внутренних дел. Распоряжение было подготовлено, но под давлением генералитета его быстро отозвали.

Несмотря на лидирующие позиции ПНП в НА, в целом парламент Пакистана с точки зрения партийной принадлежности представлял собой два оппозиционных лагеря. Большинство в Сенате было сформировано из членов бывшей правящей ПМЛ(К). Несмотря на переход нескольких сенаторов на сторону партий-победительниц, в целом они оставались

верными президенту Мушаррафу. Новый состав НА в подавляющем большинстве был оппозиционно настроен по отношению к последнему. Во всяком случае, члены нового парламента открыто проявляли свои негативные чувства к президенту Мушаррафу. В день присяги многие члены нового Кабинета министров пришли с черными повязками на рукавах, демонстрируя отрицательное отношение к Мушаррафу, которому, согласно конституции, они и присягали.

Усилившиеся антимушаррафовские настроения в обществе ассоциировались с борьбой за демократические преобразования. Сам Мушарраф оказался неподготовленным к новым обстоятельствам, к налаживанию сотрудничества с оппозицией в парламенте, а также с членами федерального Кабинета министров. В июле 2008 г. коалиционное правительство намеревалось поставить вопрос об импичменте, но не сделало этого из-за опасения вмешательства армии в конфликт. Доступные источники содержат мало сведений об отношениях Мушаррафа и начштаба генерала Кияни. Очевидно одно – военный истеблишмент если и не поддержал действовавшего президента, то и не выступил против него.

Период политического единения между ПНП и ПМЛ(К) длился недолго. Внутриполитические события вновь сотрясли Пакистан. Противостояние ПНП и ПМЛ(Н) также носили системный характер. На протяжении всех лет их разногласия углублялись, причем резко, в периоды демократических преобразований, когда пакистанская армия «уходила из политики». Борьба политических оппонентов препятствовала демократическим преобразованиям, что вызывало трудности в управлении страной.

Н. Шариф стал настойчиво выступать против президента Мушаррафа. И первым шагом в укреплении демократических порядков он видел восстановление в должности уволенных судей Верховного суда еще в период действия Чрезвычайного положения в конце 2007 г. В связи с этим

было принято решение о восстановлении в течение 30 дней в должности судей (включая главного судью ВС И. Чоудхри), уволенных 3 ноября 2007 г. Оно получило название «Декларация саммита Марри»⁴⁹ – по наименованию местечка близ Исламабада, где и происходили переговоры. Члены правящего Кабинета обсуждали вопрос о восстановлении в должности судей, уволенных в период действия ЧП в ноябре—декабре 2007 г., также оставался открытым вопрос о восстановлении статуса И. Чоудхри как главного судьи ВС Пакистана.

Н. Шариф продолжал оказывать давление на лидеров правящей Пакистанской народной партии, заявляя, что вопрос о восстановлении судей будет поставлен перед парламентом 12 мая 2008 г. и судьи должны быть восстановлены в тот же день. Разногласия по вопросу о парламентской резолюции между Зардари и Шарифом усиливались. Лидер ПНП пошел на уловку, настаивая на сложной и длительной процедуре восстановления судей через конституционную поправку. Н. Шариф, напротив, настаивал на восстановлении судей посредством простой парламентской резолюции⁵⁰.

Ситуация усугублялась тем, что бывший главный судья ВС И. Чоудхри, который с ноября 2007 г. находился под домашним арестом, написал открытое письмо, обращаясь к премьер-министрам Франции, Великобритании, госсекретарю США и руководству Всемирного валютного фонда с просьбой обратить внимание на клевету президента П. Мушаррафа в его адрес⁵¹.

⁴⁹ Murree Summit Declaration Murree Declaration – A landmark Achievement for Democracy in Pakistan. URL: <http://watandost.blogspot.com/2008/03/murree-declaration-landmark-achievement.html> (дата обращения – 09.03.2008).

⁵⁰ The inescapable bore. URL: <https://www.dawn.com/news/1071178> (дата обращения – 13.05.2008).

⁵¹ Open Letter from the Chief Justice of Pakistan. URL: <https://hrcpblog.wordpress.com/2008/01/31/open-letter-from-the-chief-justice-of-pakistan/> (дата обращения – 31.01.2008).

В знак протеста против бездействия федерального правительства, большинство в котором принадлежало ПНП, в вопросе о судьях, Шариф организовал 13 мая 2008 г. марш протеста, который собрал более четверти миллиона человек, направившихся к зданию парламента в Исламабаде с требованием освобождения судей.

Всего 40 дней просуществовала правящая коалиция, раздираемая серьезными разногласиями между ПМЛ(Н) и ПНП. И уже в мае 2008 г. Шариф вышел из нее в знак протеста против отказа ПНП выполнить обязательство о восстановлении судей. Официальной причиной, согласно заявлению Шарифа, было нежелание сотрудничать с ПНП. Формальной же причиной были его требования срочной отмены 17-й поправки к Конституции 1973 г. и ограничения полномочий действовавшего президента Мушаррафа.

Но было еще одно обстоятельство. Зардари опасался, что Верховный суд, в первую очередь бывший главный судья И. Чоудхри после восстановления его в должности, может признать незаконным снятие с самого Зардари обвинений в коррупции. Вся эта ситуация показала насколько хрупким было какое-либо сотрудничество в рамках коалиции и как легко она может развалиться, окутанная личными амбициями и интересами. Руководство ПНП затягивало решение, в итоге страна вновь погрузилась в парламентский кризис.

Спустя два месяца разногласий и фактической изоляции друг от друга, в августе 2008 г. лидеры ПНП и ПМЛ(Н) нашли компромисс, который помог восстановить диалог. Единственный вариант – остаться у власти обоим – состоял в том, чтобы «убрать» Мушаррафа и одновременно оставить гарантии Зардари относительно его неподсудности. Это решало и вопрос о восстановлении в должности всех уволенных судей в ноябре 2007 г. в соответствии с Декларацией Марри. Тогдашний министр иностранных дел Шах Махмуд Куреши 16 августа 2008 г. выступил с заявлением,

что в течение двух дней Мушарраф должен уйти в отставку, в противном случае ему объявят импичмент. Провинциальные собрания четырех провинций поддержали требование федеральных властей.

Ситуация достигла своего апогея, и президент Мушарраф обратился к нации 18 августа 2008 г. с заявлением об отставке. Яркая жизнь генерала-президента изначально была обречена на такой конец. Ворвавшись во власть в результате военного переворота, он единолично командовал вооруженными силами и одновременно исполнял функции главы исполнительной власти. Он честно и искренне служил Пакистану, призывая к демократическим ценностям, уважению к конституции, которую сам же и попира⁵².

Целая команда его правоведов неустанно работала над различными указами и поправками к Основному закону, стремясь придать легитимность его антиконституционным актам. Бескомпромиссность по отношению к политическим оппонентам вызывала у них озлобленность и только спланивала их ряды.

Военно-гражданский режим Мушаррафа подтвердил, что генералитет, даже сплоченный, решительный и ответственный, оказался в итоге бессильным и перед обществом, и перед Основным законом страны. Армия, будучи только частью общества, оказалась не готовой управлять страной, несмотря на привлечение высококвалифицированных гражданских управленцев.

Очевидно, что к началу XXI в. в Пакистане уже сложились конституционно-правовые отношения, функционировала достаточно опытная оппозиция. Генералитет, представлявший крайне ограниченный социальный срез общества, не имел большой популярности у населения. Поэтому

⁵² Pakistani President Musharraf Resignation. URL: <https://www.c-span.org/video/?280514-2/pakistani-president-musharraf-resignation> (дата обращения – 18.08.2008), Musharraf P. A Memoir. New York, 2006.

выход генерала Мушаррафа в отставку в ноябре 2007 г. лишил его единственной поддержки – армии, а следовательно, и народа.

Давление генералитета на адвокатский корпус, который в годы правления Мушаррафа вынужден был «прогибаться», узаконивая неконституционные решения, привело к открытому подрыву авторитета судебной власти.

В первой декаде нового века военные стали терять своего основного союзника – праворелигиозные партии. Последние выступили с жесткой критикой генералитета в его борьбе против повстанцев из Движения Талибан Пакистана, не поддержали военные кампании против боевиков в зоне племен на границе с Афганистаном.

Таким образом, Мушарраф проиграл не только политической оппозиции, адвокатскому сообществу, но и исламистскому экстремизму, который вывел большие вооруженные группировки боевиков на общественную арену, получил возможность навязывания своей повестки дня в обществе и привлечения в свои ряды молодежи.

Но самый большой ущерб армия нанесла парламентаризму. По сути, она препятствовала становлению, развитию и укреплению демократических форм правления, а также формированию новых политических кадров и институтов.

Глава III

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ АРМИИ И ГРАЖДАНСКИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРУКТУР (2008–2013 гг.)

Официальный «уход» армии из политики

Особенности военно-гражданских отношений в 2008–2013 гг. обусловлены переходным периодом в истории Пакистана, который знаменовал собой трансформацию президентской республики (2003–2008 гг.) в парламентскую. Эти годы отмечены официальным уходом армии из политики, спецификой субъективных и объективных причин ее нейтралитета по ряду вопросов внутренней политики и одновременно ее активной позицией в урегулировании конфликтов между политическими партиями, политиками и судебными властями. Несмотря на конституционное восстановление выборных законодательных и исполнительных органов, генералитет продолжал оказывать значительное влияние на внешнюю политику и политику национальной безопасности страны. Армия продолжила борьбу с терроризмом и исламистским экстремизмом.

В период с 18 августа 2008 г. по 8 сентября 2008 г. председатель Сената М. Сумро временно исполнял обязанности президента страны. Но именно в этот короткий отрезок времени вновь обострилась политическая борьба между

ПНП и ПМЛ(Н). Причиной стал вопрос о кандидатуре президента. Первоначально между партиями была достигнута договоренность о совместном участии в подборе кандидатуры. Но уже 20 августа 2008 г. ПНП только при поддержке движения МКМ предложила на пост президента А. Зардари. Не потерпев такой обструкции, 25 августа 2008 г. Н. Шариф объявил об окончательном выходе возглавляемой им ПМЛ(Н) из правящей коалиции.

Основные расхождения партий сводились к невыполнению ПНП обещаний восстановить статус судей, уволенных с введением чрезвычайного положения в ноябре 2007 г., а также провести конституционную реформу, т. е. отменить 17-ю поправку к Конституции 1973 г. Нерешенность этих вопросов стала причиной обострения борьбы между партиями и, как следствие, серии политических кризисов в дальнейшем.

В сентябре 2008 г. состоялись выборы нового президента. Им стал сопредседатель ПНП Асиф Али Зардари, овдовевший муж Б. Бхутто. 9 сентября 2008 г. он принес присягу на верность Конституции Исламской Республики Пакистан. Н. Шариф не противился его кандидатуре, видя толпы людей на улицах по всей стране, с гневом осуждавших теракт против Б. Бхутто¹. Генералитет поддержал нового главу государства, подчеркнув, что между правительством и армией существует полное единство взглядов. А. Зардари унаследовал огромные конституционные полномочия, которых еще в 2003 г. в соответствии с 17-й поправкой добился Мушарраф. Высшее офицерство одобрило и это деяние.

Парламентские и президентские выборы в 2008 г., изменение состава исполнительной и законодательной властей в Пакистане, наконец, отставка Мушаррафа – все это сви-

¹ Special Report: After the assassination 2008–2013. URL: <https://www.dawn.com/news/1374113/special-report-after-the-assassination-2008-2013> (дата обращения – 09.12.2017).

детельствовало о завершении периода военного правления в истории Пакистана.

Вместе с тем ни президент, ни премьер-министр не дали, как представляется, должной оценки произошедшим социально-политическим изменениям. Но генералитет в лице А. Кияни оценил процесс завершения переходного кризисного периода как позитивный и предпринял ряд шагов. Избрание нового главы государства предоставило Кияни возможность продвинуть по карьерной лестнице видных военачальников пакистанской армии, произвести кадровые перестановки. Семь генералов получили звание генерал-лейтенанта, включая генерал-майора Ахмеда Шуджа Пашу, который через короткое время возглавил MBP/ISI. Был назначен и новый начальник штаба ВМС – адмирал Н. Башир. А. Кияни в дальнейшем подтвердил, что глава государства А. Зардари в тот период дал ему все шансы укрепить свой авторитет в вооруженных силах и выполнить основную задачу – борьбу с терроризмом.

В дальнейшем отношения между армией и новым главой государства складывались непросто. Генералитет осознал, что А. Зардари поддерживают в Вашингтоне. Оказывая на него давление, США планировали контролировать Равалпинди (местонахождения штаба сухопутных войск). Расставить все точки над «i» помог случай. На второй день после инаугурации нового президента генерал А. Кияни заявил, что суверенитет и территориальная целостность страны будут защищены любой ценой и никакой внешней силе не будет позволено проводить военные операции на территории Пакистана. Так он прокомментировал инцидент, когда в результате трансграничного рейда коалиционных сил США/НАТО на территории Пакистана погибли гражданские лица. Президент не обратил на этот выпад внимания.

А. Зардари осторожно относился к могущественному военному истеблишменту, помня, что его тесть, премьер-

министр Зульфикар Али Бхутто, был отстранен от власти в июле 1977 г. в результате военного переворота и казнен в апреле 1979 г. Только спустя месяц после своего избрания он посетил Равалпинди и встретился с высшим командным составом армии. Два незначительных на первый взгляд события в Пакистане практически одновременно произошли весной 2009 г. Первое – это разрешение федеральных властей ввести законы шариата на части административных территорий долины Сват Северо-Западной пограничной провинции. Второе – восстановление в должности главного судьи ВС И.М. Чоудхри. Эти события, по сути, и определили развитие как внутривластной, так и внешнеполитической жизни страны, в которых армия стала активным актором.

В 2009 г. власти пытались разыграть армейскую карту, втянуть генералитет в противостояние между бывшими партийно-политическими союзниками – ПНП и перешедшей в оппозицию ПМЛ(Н). Стороны были непримиримы по вопросу восстановления в должности главного судьи И. Чоудхри.

Сообщество судей, адвокатов и юристов оказывало на федеральную администрацию беспрецедентное давление. Его поддерживала партия Н. Шарифа, грозившая организовать многотысячный «долгий марш протеста». Демонстрации были столь решительными, что назначенный на 16 марта 2009 г. марш юристов (демонстранты должны были идти из всех провинций в столицу Исламабад) только в последний момент был отменен, поскольку 14 марта премьер-министр Ю. Гилани выступил с заявлением о восстановлении полномочий бывшего судьи ВС И. Чоудхри с 21 марта 2009 г.

Борьба за судью ВС была одним из стратегических актов Н. Шарифа. Благодаря ему он качественно расширял социальную базу сочувствующих. Далее, имея в соратниках такого мощного партнера, можно было и дальше с большим успехом прокладывать путь к власти. Прецедент с судьей

ВС был исключительно важен Н. Шарифу с точки зрения создания прецедента в рамках конституционного права.

Многие в Пакистане рассматривали восстановление И. Чоудхри как победу Закона над военными. Судья в своей профессиональной деятельности взял курс на пересмотр отдельных судебных дел, которые были заведены в период правления генерала Мушаррафа.

Генералитет первоначально занял нейтральную позицию и не вмешивался в противостояние политических оппонентов. В критический же момент генерал А.П. Кияни поддержал требование о восстановлении в должности И. Чоудхри, что помогло избежать кризиса. Генералитет в своих действиях руководствовался конституционными положениями. В то же время активизация роли армии в политической жизни страны диктовалась необходимостью реагировать на внутренние и внешние вызовы. По мнению многих экспертов, эффективно отразить угрозы в Пакистане был способен только один государственный институт – сильная и мобилизованная профессиональная армия.

ПМЛ(Н) не смирилась со второй ролью в государстве и последовательно и ожесточенно продвигалась к власти. В 2008–2009 гг. партия вынуждена была находиться в стороне от распределения финансовых ресурсов, поступивших в крупнейшие инфраструктурные проекты в форме «золотого дождя», образованного международной донорской помощью, а также решения государственных задач. В конце года в Национальной ассамблее официально был закреплён пост лидера парламентской оппозиции, который занял представитель парламентской фракции ПМЛ(Н).

Не изменяя себе, лидер ПМЛ(Н) в декабре 2009 г. в сотрудничестве с ВС развернул новую кампанию по дискредитации ПНП. В декабре того же года ВС принял историческое решение о повторном рассмотрении всех судебных дел по обвинению в коррупции и «отмывании денег», которые были отменены Мушаррафом ещё в 2007 г. на осно-

вании Указа о национальном примирении. Объявленная экс-президентом амнистия была признана не соответствующей конституции.

Признание нелегитимным указа, который предоставил иммунитет политическим деятелям высшего ранга, включая действовавшего на тот период президента А. Зардари, открывало дорогу к возможному судебному преследованию сотен высокопоставленных политических деятелей и представителей гражданской администрации, в то время как сам Зардари оставался защищенным президентским иммунитетом согласно статье 248 (2) конституции. Решение ВС от 16 декабря 2009 г. практически парализовало административный аппарат Пакистана.

Оппозиция в лице второй по влиянию партии в стране, получив мощную поддержку юридического сообщества, сразу же потребовала отставки действовавшего Кабинета министров и президента страны.

ПНП старалась избегать резких заявлений в адрес ПМЛ(Н), лавировала. Но на декабрьское решение ВС руководство страны отреагировало незамедлительно, заявив, что партия будет уважать решение суда в случае его вынесения.

Ряд политических партий Пакистана выступил с осуждением требований об отставке президента Зардари. В частности, Национальная народная партия заявила, что будет оказывать сопротивление любой попытке, направленной на незаконное смещение президента.

Но Шариф не отступал и в начале 2010 г. инициировал вторую волну ультиматумов с угрозой организовать национальный марш с требованием отмены 17-й поправки к конституции. Новый этап противостояния удалось остановить путем долгих переговоров и компромиссов не без помощи США. Так, еще в декабре 2009 г. в прессе муссировались сообщения о возможном включении членов ПМЛ(Н) в состав Кабинета министров федерального правительства.

Президент Зардари подвергся резкой критике в пакистанских СМИ за «ориентацию на Запад в решении жизненно важных вопросов», за постоянное отсутствие в стране, за ссылки на нехватку времени заниматься внутренними делами, за отказ от публичных выступлений или поездок по стране.

Армия против исламистских экстремистов

Угроза террористических актов смертников и усиление исламистского экстремизма представляли большую опасность. Зимой – осенью 2008–2009 гг. боевики активизировались в ряде агентств Территории племен федерального управления (ТПФУ), в долине Сват Северо-Западной пограничной провинции и в других регионах северо-запада страны. Начиная с 2002 г. армия проводила локальные военные операции в зоне пуштунских племен ТПФУ против боевиков.

Новые власти Пакистана подвергли жесткой критике позицию прежнего военно-гражданского руководства по вопросу о «повстанцах» и вступили в переговоры с относительно умеренной частью исламистов, готовых, по мнению федеральных властей, отказаться от насилия. В качестве уступки правительство согласилось на функционирование в районах округа Сват и других округах области Малаканд шариатских судов параллельно с гражданскими. Генералитет выступил против, объясняя, что требования исламистов – очередная уловка с целью мобилизации сил. Но, согласно указу президента, шариатское судопроизводство все-таки было введено в начале 2009 г. на севере СЗПП. Несмотря на договоренности, боевики Движения за установление шариата (ДУШ) продолжали терроризировать местное население, а правительственные учреждения, полиция и другие органы власти практически перестали

функционировать. Вооруженный захват соседнего со Сватом округа Бунер отрядами ДУШ и угроза продвижения боевиков к столице заставили федеральные власти перейти к ответным действиям².

В отличие от прежних лет, когда решения, касающиеся зоны пуштунских племен в СЗПП и ТПФУ принимало военное командование, в 2009 г. генералитет запросил «санкцию» исполнительных и законодательных органов на проведение военной операции. Такая санкция была дана сначала Всепартийной конференцией, а затем и резолюцией парламента. На основе широкого консенсуса гражданские власти призвали армию начать решительную борьбу с боевиками с целью разгромить и выдворить их из долины Сват. К июлю 2009 г., по официальным данным, операция, в которой были задействованы до 15 тыс. военнослужащих, успешно завершилась.

Но этим задачи армии не закончились. Сотни тысяч беженцев заполнили дороги во внутренних районах страны. Обустройство лагерей для временно перемещенных лиц, неотложные санитарные проблемы, обеспечение продовольствием, восстановительные работы, управление постконфликтными районами и т. д. – все это легло на плечи армии.

Успех федеральных войск в северной горной части СЗПП восстановил пошатнувшийся авторитет армии в глазах общества. Она проявила себя гарантом целостности государства и защиты граждан уже в период правления гражданского правительства. Даже премьер-министр Ю. Гилани в дальнейшем старался обходить тему исламистов, боевиков ДУШ и Движения Талибан Пакистана, передав ее решение военным. Практика выработки коллектив-

²Замараева Н.А. Пакистан: введение законов шариата в 2009 г. // Страны Востока в контексте современных мировых процессов, социально-политические, экономические, этноконфессиональные и социокультурные проблемы. М., 2013. С. 218–232.

ного решения, на которой, по некоторым сведениям, настоял начштаба армии А.П. Кияни, применялась и в дальнейшем при решении внутри- и внешнеполитических вопросов.

Осознание опасности, исходившей из внутренних районов страны, необходимость ее локализации стали одной из причин отказа центральных властей поставить вопрос о сокращении военного бюджета на 2009/10 фин. год. Военные обосновали свои запросы тем, что по конституции им поручено бороться с подрывными элементами и иметь возможность укреплять оборону, даже признавая негативное отношение населения к увеличению военных расходов бюджета за счет социальных.

Более того, генералитет поставил перед законодательной и исполнительной ветвями власти вопрос о выделении дополнительных ассигнований для перевооружения пакистанской армии. Например, в июне 2009 г. была начата сборка пакистанской версии самолета JF-17 совместно с Китаем. Турция выиграла контракт на модернизацию 42 пакистанских F-16 стоимостью 75 млн долл.

Модернизация вооруженных сил и увеличение военного бюджета диктовалось необходимостью отвечать на непрекращавшиеся вызовы. Уже 17 октября с согласия президента А. Зардари армия в составе 30 тыс. военнослужащих начала масштабную военную операцию в агентстве Южный Вазиристан на юге ТПФУ. Проводилась она с целью нейтрализации боевиков ДТП, выступивших против федеральной власти, а также уничтожения террористов – выходцев из Северной Африки, Центральной Азии, европейских стран и Афганистана. По некоторым данным, суммарное количество пакистанских и иностранных боевиков достигало 25 тыс.

Зная о предстоящей операции, боевики-исламисты совершили ряд дерзких нападений на военные объекты – военную академию, затем штаб-квартиру пакистанских спецслужб в Равалпинди. Ответные действия пакистанской армии были восприняты как в полной мере оправданные.

Пакистанская народная партия и планы по реформированию ТПФУ

Одним из приоритетов внутренней политики президента Зардари было завершение реформ – местного управления, инициированной Мушаррафом еще в первые годы XXI в., а также изменение административного статуса в Северных территориях (учреждение законодательных и исполнительных органов власти и отмена ограничений на деятельность политических партий в Гилгит-Балтистане)³ в конце ноября 2009 г. Национальная ассамблея одобрила пакет реформ для провинции Белуджистан и, наконец, изменение конституционного статуса ТПФУ.

Процесс реформирования государственных институтов был запущен первоначально в ТПФУ. Одними из первых в списке значились реформы в зоне пуштунских племен (поправки в Уголовное законодательство пуштунских племен и разрешение деятельности политических партий). В отличие от Гилгит-Балтистана в ТПФУ отсутствовал механизм конституционного управления⁴.

Еще на стадии разработки реформы федеральные власти столкнулись с рядом проблем. Положение дел в агентствах усугублялось длительностью конфликта между центральной властью и племенами, нерешенностью ряда социально-экономических проблем, скудным финансированием из центра, локальными военными кампаниями федеральной армии против боевиков и одновременно вооруженными столкновениями местных племен с боевиками ДТП и боевиками из Афганистана.

Стратегия демократического преобразования пакистанского общества, по мнению правящей ПНП, включала

³ Энциклопедия Пакистана. С. 20–21.

⁴ Замараева Н.А. Пакистан: современный статус Северных территорий. URL: <http://www.iimes.ru/?p=9746#more-9746> (дата обращения – 29.11.2009).

также отказ от военных действий против местных боевиков из рядов антифедеральных вооруженных группировок и начало переговорного процесса с ними. Вслед за центральными властями пришедший к руководству в СЗПП в 2008 г. альянс Народной национальной партии (ННП) и ПНП также поддержал переговоры.

Еще с осени 2007 г. боевики активизировали террористические действия в соседних с ТПФУ внутренних районах СЗПП (долина Сват). Федеральные власти в 2008 – начале 2009 г. опасались «сползания» терроризма из конфликтной пограничной с Афганистаном зоны во внутренние районы СЗПП и далее в Панджаб. Отвечая на требования повстанцев, уже весной 2008 г. гражданские власти освободили из тюремного заключения нескольких боевиков и лидеров запрещенных еще в начале 2000-х годов организаций.

В рассматриваемый период командование армией Пакистана проводило несколько локальных военных операций одновременно – в агентстве Баджаур ТПФУ, местечке Дераадамхеле агентства Хайбер и районах СЗПП, в Свате. Новая политика ПНП блокировала антитеррористические кампании федеральной армии, что вызывало напряженность в отношениях между генералитетом и представителями правящей политической коалиции. И как результат, начальник штаба сухопутных войск генерал А. Кияни в течение нескольких месяцев безрезультатно запрашивал официальные власти о политической поддержке военных операций против талибов⁵.

На переговорах в СЗПП исламисты, известные своим ремеслом по изготовлению оружия, требовали введения судов шариата в судебную практику в южных дистриктах провинции, где проживали мусульмане-сунниты, запрет для девочек посещать школы (боевики уничтожили

⁵ Liven A. Pakistan. A hard country. Anatol Liven, Public affairs. New York, 2011. P. 454.

60% учебных заведений в долине Сват) и т. д. Результатом переговоров стало подписание 16 февраля 2009 г. мирного соглашения, введение Правил «низам-и-адл» между провинциальным правительством СЗПП и одной из оппозиционных группировок Техрик-и-Нифаз-и-Шариат-и-Мухаммади⁶. Документ ставил цель «упорядочить» судебную систему путем введения в «практику исключительно правил исламского правосудия». Повстанцы также требовали амнистии для всех членов ДТП, действовавших в области Малаканда, ее районах Сват и Кохистан⁷.

Соглашение рассматривалось как часть реформы судебной системы в СЗПП и сделки с исламистами. Подписывая документ, правящая в провинции ННП ставила цель прекратить террор в районах Верхнего и Нижнего Дира в долине реки Сват. Гражданские власти и военные соглашались на участие в дальнейшем в восстановительных работах на территории Малаканда. Одновременно нижняя палата парламента работала над законопроектом «Система законности и справедливости». Единственным противником переговоров и достигнутых соглашений властей и боевиков выступило адвокатское сообщество.

13 апреля 2009 г. президент А.А. Зардари подписал Указ о введении суда шариата в Малаканде, разрешив параллельное функционирование гражданских судов. Указ главы государства и последовавшие события привели к насильственному насаждению шариата, резко возросла террористическая активность вооруженных группировок исламистских боевиков, усилились сепаратистские настроения в СЗПП и в зоне пуштунских племен о выходе из состава Пакистана. Воспользовавшись ситуацией, боевики возглавили вооруженный поход на Исламабад⁸.

⁶ IPRI Journal IX, no.2 (Summer 2009): 125-246. URL: <http://www.ipripak.org/wp-content/uploads/2014/01/docs2009.pdf>

⁷ Liven A. Op. cit. P. 436.

⁸ Замараева Н.А. Пакистан: введение законов шариата в 2009 г. С. 218–232.

Позднее, 6 июля 2009 г., начальник штаба сухопутных войск генерал А.П. Кияни подтвердил, что «Сват был практически захвачен террористами, правительственные учреждения прекратили свое существование, полиция и другие государственные структуры перестали функционировать. Местное население подвергалось насилию со стороны боевиков, над Сватом нависла угроза терроризма и радикализма». Позиция центральных властей в вопросе взаимоотношений с боевиками полностью изменились. Уже в мае 2009 г. был взят курс на отказ от переговорного процесса, тогда же генералитет отдал приказ о начале масштабной военной операции в долине Свата. Летом и осенью войска были передислоцированы также в агентство Южный Вазирстан, на самом юге ТПФУ. Потоки беженцев потекли во внутренние районы страны⁹.

Правительство ПНП оказалось неподготовленным к вооруженным действиям боевиков, направленным на ликвидацию конституционного правления федеральной власти в долине Свата. Учитывая все внутривосточные вызовы в северных районах страны в 2009 г., ПНП сняла с повестки дня вопрос о полномасштабной реформе ТПФУ, включении ее в состав СЗПП. Основное внимание в ноябре 2009 г. центральные власти уделили расширению действия Анти-террористического (поправка) указа 2009 г. в Территории племен провинциального управления (ТППУ)¹⁰. Но возобновленная военная кампания против боевиков не остановила процесс демократических изменений в северных районах, возвращения «неспокойных» племен в общий контекст социального и политического мейнстрима страны.

Весной 2010 г. президент А.А. Зардари осуществил демократические преобразования в рамках всей госу-

⁹ Замаараева Н.А. Шиитско-суннитское противостояние в агентстве Куррам Пакистана // Ближний Восток и современность. Вып. 43. М., 2011. С. 39–49.

¹⁰ NWFP to extend anti-terror law to Pata. URL: <https://www.dawn.com/news/940614> (дата обращения – 22.11.2009).

дарственно-политической системы страны. Указ о 18-й поправке к Конституции 1973 г. глава государства подписал в апреле 2010 г. Основные ее положения подтверждали, во-первых, расширение прав провинций, включая особый район ТПФУ; во-вторых, переход от единоличной президентской к парламентской форме правления. Согласно 18-й поправке к конституции, СЗПП была переименована в провинцию Хайбер-Пахтунхва. В отношении ТПФУ федеральные власти настаивали на разработке усовершенствованного механизма законодательного управления Территориями¹¹.

12 августа 2011 г. А.А. Зардари объявил о реформах в ТПФУ, подписав два документа: Указ об изменениях в Уголовном законодательстве пуштунских племен (УЗП) и Указ о расширении деятельности политических партий в ТПФУ (2011)¹². Реформы ставили целью ограничить власть государственных чиновников в регионе. Население пуштунских племен получило право на свободу слова, формировать партии и ассоциации, участвовать в избирательных кампаниях и право на доступ к информации¹³.

Реформы предусматривали изменения в УЗП. Например, вводились ограничения на действия властей при аресте лиц и их содержании под стражей без права освобождения под залог. Обвиняемое лицо не могло быть задержано более чем на 24 часа. Законы коллективного наказания частично отменялись. Женщины и дети в возрасте до 16 лет и лица старше 65 лет не попадали под действие положений о коллективном наказании.

¹¹ The Political Parties Act to the Federally Administered Tribal Areas (Fata). URL: <https://www.thenews.com.pk/archive/print/316173-extension-of-political-parties-act-to-fata> (дата обращения – 10.08.2011).

¹² Political Parties Act. URL: <https://www.dawn.com/news/648311> (дата обращения – 31.07.2011).

¹³ Reforms in Fata / URL: <http://dawn.com/2011/10/25/reforms-in-fata/> (дата обращения – 25.11.2011).

Согласно обновленной версии УЗП, каждый гражданин ТПФУ получил право на компенсацию за потерю имущества в соответствии с рыночными ставками в течение фиксированного периода времени, а также право на обжалование. В практику судопроизводства был введен новый орган – Трибунал с полномочиями, почти аналогичными полномочиям провинциальных Высших судов Пакистана¹⁴. Состав Трибунала ТПФУ предусматривал апелляционное подразделение. Новая версия УЗП включала также положение об инспекции тюрем ТПФУ политическим агентом и представителем апелляционной комиссии.

Второй Указ президента разрешил деятельность политических партий в ТПФУ. Де-факто они функционировали в агентствах с 1970-х гг. и были представлены в основном праворегиональным политическим крылом. Имея сильные позиции в СЗПП, партии ДИ и ДУИ (Ф) оказывали давление на пуштунов ТПФУ через политических агентов. В те годы запрет на действия политических партий в регионе способствовал установлению их монополии в регионе. В 2002–2008 гг. именно эти партии возглавили коалиционное правительство провинции СЗПП. Не секрет, что усиление позиций пакистанских талибов в СЗПП, способствовало их включению в партийные ряды традиционалистов¹⁵. В 2011 г. ТПФУ была представлена в законодательных органах власти 12 депутатами Национальной ассамблеи и 8 сенаторами. До 2011 г. выборные от зоны племен депутаты и сенаторы имели статус независимых, несмотря на то что многие из них поддерживались политическими партиями. В целом реформа в ТПФУ носила ограниченный характер. Местное население так и не получило право уча-

¹⁴ The president of the Islamic republic of Pakistan./ URL: <http://www.president.gov.pk/>

¹⁵ Fata on the back burner // URL: <https://www.dawn.com/news/1336406/fata-on-the-back-burner> (дата обращения – 31.05.2017).

ствия в избирательных кампаниях в законодательные органы власти¹⁶.

В 2002–2008 гг. в СЗПП и, соответственно, в зоне племен доминировал альянс праворелигиозных партий ММА. Провал их на парламентских выборах в феврале 2008 г. и приход к власти коалиции двух партий – ННП и ПНП – привел к политическому противостоянию, что также тормозило процесс демократических преобразований в ТПФУ. Лишь два года спустя, в 2011 г., представители уже десяти политических партий в ТПФУ смогли развернуть активную работу.

Пакистанские СМИ писали о реформах президента А. Зардари в ТПФУ как о важном шаге демократических преобразований, дальнейшем совершенствовании политической и судебной структуры в зоне племен. В то же время отдельные из указанных положений рассматривались как дискриминационные. Например, выбор членов джирги; нормы гражданского уголовного процесса, процедура ареста и временного содержания под арестом, охрана правопорядка, наложение и сбор штрафов. Единственным, кто осудил указанную норму, было судейское сообщество, включая судью Верховного суда Пакистана И. Чоудхри. Он характеризовал регулирование как проявление неуважения ко всем признанным современным принципам отправления правосудия.

Но была и другая причина у правящей ПНП провести хотя бы частичное реформирование в зоне племен. Власти стремились вывести ТПФУ из-под контроля военного истеблишмента. Генералитет приветствовал реформы. Однако, необходимость проведения военной операции против вооруженных праворелигиозных группировок (Движение за введение шариата) в Свате весной 2009 г.,

¹⁶ Reforms in Fata. URL: <http://dawn.com/2011/10/25/reforms-in-fata/> (дата обращения – 25.05.2017).

возглавивших вооруженный поход на Исламабад, подтвердила обоснованность контроля федеральной армией ТПФУ. С 2009 г. центральное правительство в вопросе взаимодействия с пуштунскими племенами стало учитывать мнение военных.

Часть населения ТПФУ приветствовала предлагаемые изменения в УЗП, но многие выражали недовольство. В другие времена разногласия не имели значения, но в период длительного вооруженного конфликта подобное противостояние тормозило процесс реформ.

Одновременно с политической реформой правительство ПНП решало и гуманитарные вопросы, параллельно реализуя реформу образования для молодежи ТПФУ. Впервые в зоне пуштунских племен в мае 2013 г. был открыт Университет ТПФУ. Государственные службы долго согласовывали финансирование, расписание занятий и педагогический состав. Планировалось открытие отделений учебного заведения в агентствах Баджаур, Куррам и Вазиристан. Это также заняло годы¹⁷.

Влияние США на взаимоотношения гражданских властей и генералитет Пакистана

В марте 2009 г. вновь избранный президент США Б. Обама провозгласил новую стратегию борьбы против международного терроризма. Пакистану отводилась роль ключевого союзника в регионе. В основе финансовой помощи США лежало требование к Исламабаду развернуть широкий фронт против боевиков в агентствах ТПФУ вдоль пакистано-афганской границы и на севере провинции Белуджистан с целью предотвращения проникновения

¹⁷ Senate of Pakistan. URL: http://www.senate.gov.pk/en/news_content.php?id=2651-&catid=6&subcatid=59&cattitle=Press%20Releases (дата обращения – 17.01.2018).

афганских талибов и их союзников на территорию Пакистана. Именно оттуда они совершали нападения на войска коалиционных Международных сил содействия безопасности (МССБ) в Афганистане.

По Акту Конгресса США 2009 г. об усилении партнерства с Пакистаном (Закон Керри – Лугара) был выделен внушительный пакет экономической помощи – 7,5 млрд долл., ежегодными траншами по 1,5 млрд долл. в течение пяти лет, начиная с 2010 г. Вместе с тем в Акте содержались положения, требовавшие от Пакистана большей демократизации и уменьшения роли военных в принятии решений.

Генералитет был возмущен такого рода требованиями и открыто обратился с просьбой к гражданским властям отказаться от согласия на принятие закона, если из него не будет вычеркнут ряд статей. Характеризуя навязываемые условия как «угрозу национальному суверенитету», военные выразили несогласие с «кабальными условиями», которые давали США рычаги влияния на внутренние дела Пакистана.

Как указывалось, одним из обязательных условий финансовой помощи должна была быть оценка Соединенными Штатами того, в какой степени правительство Пакистана контролирует армию, военный бюджет, а также продвижение по службе среднего командного звена, процесс привлечения гражданских лиц к стратегическому руководству и планированию в армии и, соответственно, военных к работе гражданской администрации и т. д. Наиболее четко механизм подчинённости Исламабада Вашингтону выразился в том, что США должны были контролировать государственные структуры Пакистана, включая армейскую, с тем, чтобы их действия отвечали интересам США.

Значительное внимание в законе уделялось ядерной программе Пакистана с точки зрения ее открытости Вашингтону. Это касалось «достижения понимания

и сотрудничества в вопросе нераспространения ядерных материалов и создания Пакистаном препятствий их распространения». «Правительство Пакистана, – отмечалось в законе, – продолжит сотрудничество с США в вопросе разрушения сети, связанной с поставками материалов, относящихся к ядерному оружию...». Более того, Вашингтон был вправе проводить «оценку любой оказываемой Пакистану помощи, прямо или косвенно направленной на развитие его ядерной программы»¹⁸.

США напомнили Пакистану, что по закону 1961 г. они могут отказать в помощи странам, чье «правительство смещено в результате военного переворота или декрета». Ограничения также касались и передачи оружия третьим странам – с 2012–2014 гг. любые предложения о продаже военной техники Пакистану подпадали под юрисдикцию американского Закона об экспорте оружия.

Навязывание условий США командованию вооруженных сил Пакистана было недопустимым актом для военного истеблишмента. Впервые за полтора года работы гражданского правительства генералитет выразил серьезную озабоченность, заявив о пренебрежении федеральной властью национальными интересами. Генерал А.П. Кияни настоял на публичном обсуждении в парламенте условий предоставления американского пакета экономической помощи и выступил за изменение отдельных его положений. Он отстаивал суверенность Пакистана и одновременно боролся за сохранение влияния армии на политику страны. Ряд оппозиционных политических партий, в частности ПМЛ(Н), выступили на стороне военных.

Общественное мнение в стране разделилось. Немалая часть населения поддерживала президента А.А. Зардари и правящую коалицию. Бизнес-сообщество высту-

¹⁸ Text of the Kerry Lugar Bill. URL: <https://www.dawn.com/news/913717> (дата обращения – 14.10.2009).

пило за принятие помощи. Оно неоднократно обращалось к США с просьбой предоставить более льготный доступ на американский рынок, отменить ряд пошлин, в первую очередь на пакистанский текстиль – одну из основных статей экспорта в США.

И все-таки перечень контртребований с пакистанской стороны убедил Вашингтон пойти навстречу и убрать ряд положений из закона. Твердость и решимость генералитета заставили вновь заговорить об усилении роли военных в решении вопросов внутренней и внешней политики. Размолвка между высшими военными и гражданскими кругами уже была очевидным фактом, чем в дальнейшем умело воспользовался Вашингтон.

2010 г. принес очередные испытания военно-гражданским отношениям в Пакистане. Речь идет о 18-й поправке к конституции, об участии армейских подразделений в ликвидации наводнения, антикоррупционной кампании и т. д.

Усиление исламистского экстремизма, жесткость борьбы федеральной армии против боевиков подтолкнули генералитет к разработке новой оборонной доктрины, основная цель которой состояла в повышении военного мастерства в рамках стратегии минимального сдерживания противника.

Несмотря на экономические трудности, в апреле – мае 2010 г. вооруженные силы Пакистана провели масштабные учения сухопутных войск под кодовым названием «Новая решимость 3». За прошедшие 20 лет это были самые крупные маневры. В них были задействованы артиллерия, бронетанковые соединения и другие виды вооружений. Демонстрация военной мощи имела не только внешнеполитический, но и внутривнутриполитический эффект. Защита национального суверенитета, территориальной целостности, отражение террористической угрозы усиливали значимость армии в социально-политической жизни страны. В средствах массовой информации критика в адрес армии постепенно сти-

хала. Более того, появилось много статей, подчеркивавших ее значимость в борьбе с внутренними угрозами и «жертвенность» во имя спасения гражданского населения.

18-я поправка к конституции и генералитет

В канун начала военных учений, 19 апреля 2010 г., вступила в действие 18-я поправка к конституции. Демократические силы приветствовали связанную с принятием этой поправки отмену 17-й поправки к конституции, так как последняя ассоциировалась с правлением военных. Одобренная парламентом 28 декабря 2003 г., она законодательно оправдывала приход к власти генерала Мушаррафа в 1999 г.

Согласно 18-й поправке, теряли юридическую силу законодательные акты, которые были приняты и действовали в период чрезвычайного положения (октябрь 1999 – 2002 г.). К ним относились Временный конституционный указ (1999), текст Присяги судей (2000), Указ о главе исполнительной власти (2002). Конституционная комиссия, подготовившая 18-ю поправку, а затем и парламент пришли к выводу, что меры чрезвычайного положения были вне правового поля и не соответствовали конституции, а генерал Мушарраф пришел к власти незаконным путем.

Одним из положений 18-й поправки конституции было перераспределение власти между президентом и премьер-министром в пользу последнего. Кроме того, он получил право контролировать назначение судей в суды высшей инстанции. Укреплялась провинциальная автономия, Северо-Западная пограничная провинция была переименована в провинцию Хайбер-Пахтунхва и т. д. Президент страны лишался таких конституционных прав, как роспуск без согласия с премьер-министром центрального и провин-

циальных правительств, смещений губернаторов провинций¹⁹.

Вооруженным силам в тексте поправки было уделено несколько строк. Согласно статье 243, «Федеральное правительство осуществляет контроль и командование Вооруженными силами. Без ущерба для общего смысла предыдущего периода Верховным главнокомандующим Вооруженными силами является президент. Он наделен правом назначать: председателя Объединенного комитета начальников штабов, начальника штаба армии, начальника штаба Военно-морских сил, начальника штаба Военно-воздушных сил» по рекомендации премьер-министра²⁰. Таким образом, право назначения высших чинов армии перешло от президента к премьер-министру. На практике это означало, что глава Кабинета министров несет персональную ответственность за назначение на высшие посты в вооруженных силах страны. Эта норма соответствует духу и букве Конституции 1973 г. и 18-я поправка по сути – возвращение к ее изначальной редакции.

Премьер-министр Ю.Р. Гилани стал фактическим главой исполнительной власти. В Пакистане настороженно наблюдали за развитием отношений между ним и начштабом СВ А.П. Кияни, срок полномочий которого истекал 28 ноября 2010 г. В апреле 2010 г. премьер характеризовал его как «продемократического генерала», а 22 июля 2010 г. в специальном обращении к нации объявил о продлении его срока службы на два года. В своих разъяснениях он подчеркнул, что решение было принято в целях обеспечения безопасности, а также ввиду ключевой роли самого командующего. «Война против терроризма, – отметил премьер-министр, – будет

¹⁹ Constitution (Eighteenth Amendment) Act, 2010 President's Assent Received: April 19, 2010. URL: <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/amendments/18amendment.html> (accessed – 19.04.2010).

²⁰ The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan. URL: <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/>, (дата обращения – 24.04.2010).

иметь свое логическое завершение под умелым руководством генерала А.П. Кияни»²¹.

Следует добавить, что еще в марте 2010 г. Ю.Р. Гилани продлил по тем же соображениям на один год срок полномочий главы Объединенной войсковой разведки А.Ш. Паше.

В армейской среде это вызвало неоднозначную реакцию, в первую очередь из-за блокирования продвижения по службе других высших офицеров. Нарушался строго соблюдавшийся в пакистанских вооруженных силах принцип прохождения военной службы и времени пребывания на высших должностях (обычно три года). Многие офицеры увидели в этом сговор между руководством страны и армией.

Продление срока службы высшему командному чину на столь длительный срок – явление достаточно редкое в Пакистане. В прессе отмечалось, что в 1996 г. премьер-министр Б. Бхутто предложила продлить срок службы начальника штаба армии генералу Вахиду Какару, но тот отказался²².

Представляется, что федеральная гражданская администрация была уверена, что армия не выступит против власти и станет гарантом социально-политической стабильности в стране до конца пятилетнего срока работы парламента и ответственного перед ним Кабинета министров, а также президента А. Зардари, т.е. соответственно до марта и сентября 2013 г. Таким образом, генерал А.П. Кияни становился центральной фигурой, обеспечившей безопасность и стабильность в стране.

В Исламабаде между тем заговорили о поддержке его кандидатуры госсекретарем США Х. Клинтон, совер-

²¹ The Nation, (дата обращения – 04.03.2011); The Nation (дата обращения – 23.07.2010).

²² Gen Kayani's extension. URL: <https://www.dawn.com/news/866987> (дата обращения – 27.07.2010). The general's retirement. URL: <https://www.dawn.com/news/1235595> (дата обращения – 27.01.2016).

шившей визит в Пакистан 18–19 июля 2010 г. Большинство западных лидеров и дипломатов были убеждены, что А.П. Кияни продолжит войну против исламистов, начатую Мушаррафом. В то же время между руководством Международных сил содействия безопасности в Афганистане и командованием пакистанской армии существовал ряд разногласий по вопросам о тактике переговоров с афганскими талибами, передачи Равалпинди технологий беспилотных летательных аппаратов, сроков проведения военной операции против боевиков и т. д.

Идиллия в военно-гражданских отношениях не продолжалась долго. В сентябре 2010 г. генерал А. Кияни разошелся в оценках с президентом и премьером по вопросу некомпетентности и коррупции в правительстве. В стране вновь заговорили об угрозе демократии, но генерал Кияни развеял их сомнения²³. Он передал им список коррумпированных министров, настаивая на их отставке. Для ряда чиновников этот демарш имел вполне определенные последствия²⁴.

Раздутый штат государственного аппарата, кумовство, двойное гражданство ряда депутатов парламента вызывали недовольство генералитета. Осенью – зимой 2010–2011 гг. усилилось его сопротивление давлению гражданских властей по вопросу военной операции в агентстве Северный Вазиристан ТПФУ против группировки, известной как «сеть Хаккани». Руководство военными операциями иностранных войск в Афганистане настаивало на ее скорейшем проведении. Не получив конкретного ответа о дате начала

²³ No threat to democracy in Pakistan in General Kayani's presence: Shahbaz Sharif <https://www.sify.com/news/no-threat-to-democracy-in-pakistan-in-general-kayani-s-presence-shahbaz-sharif-news-international-kjprudihaihsi.html>. URL: (дата обращения – 15.09.2010).

²⁴ Performance of the Senate Standing Committee on Defence & Defence Production Civil-military relations. URL: https://www.academia.edu/37115094/Performance_of_Senate_Standing_Committee_On_Defence_Defence_Production 04 June, 2012 – 15 March 2013).

операции, вице-президент США Дж. Байден в январе 2011 г. прервал свой визит в Пакистан. Вашингтон не устраивали локальные военные операции в отдельных агентствах Пакистана на границе с Афганистаном, он требовал решительной борьбы с группировкой Хаккани. США развернули кампанию по обвинению пакистанской армии в неспособности вести борьбу против терроризма. В Конгрессе заговорили о возможной приостановке действия отдельных статей Стратегического договора, заключенного Вашингтоном и Исламабадом в 2010 г.

К тому же в конце января 2011 г. произошел инцидент с американским гражданином Р. Дэвисом, застрелившим двух пакистанцев днем на улице в Лахоре. Пакистанотреагировал взрывом антиамериканских настроений. Толпы протестующих призывали к отставке правительства в случае, если оно пойдет на уступки США. Последовали сложные пакистано-американские переговоры. Каждая сторона выдвигала свои аргументы. Официальные власти Исламабада метались в поисках решения, МИД страны делал противоречивые заявления. Судя по некоторым материалам местной прессы, решающее слово в вопросе разрешения американцу покинуть страну принадлежало А. Кияни²⁵. Разрешение было получено после уплаты США более 2 млн долл. родственникам убитых.

Позднее США продолжили давление на Пакистан. Б. Обаме был необходим успех в антитеррористической кампании в Афганистане. Пакистан, в первую очередь военные, не спешил с борьбой против афганских талибов и их союзников из «сети Хаккани». В ответ США осуществили свой план в борьбе с мировым терроризмом. 2 мая 2011 г. два американских вертолета с морскими пехотинцами на

²⁵ US, Pakistan to avoid 'divorce. URL: <https://nation.com.pk/17-Feb-2012/180060> (acceded 17.02.2011), Davis' release challenged in Lahore High Court. URL: <https://www.dawn.com/news/613808/davis-release-challenged-in-lahore-high-court> (дата обращения – 17.03.2011).

борту вторглись в воздушное пространство Пакистана. Их целью был Абботтабад, в котором долгое время скрывался лидер «Аль-Каиды» Усама бен Ладен. «Террорист № 1» был убит в ходе штурма дома, где он проживал²⁶. Вызывающим во всей военной операции был не сам факт ликвидации террориста, а место проведения – Абботтабад. Небольшой населенный пункт недалеко от Исламабада, в котором расположена Военная академия, недалеко от которой и проживал бен Ладен²⁷.

В ответ на рейд США Пакистан предпринял ряд шагов, направленных на снижение активности американских военных в стране. Была закрыта авиабаза в Шамси, сокращено количество военных специалистов и ограничена деятельность сотрудников военных и разведывательных ведомств. Со своей стороны, США приостановили ежегодную военную помощь, составлявшую 2,7 млрд долл.²⁸

Операция США по ликвидации Усамы бен Ладена получила широкий резонанс в Пакистане. Она резко осложнила отношения между военным истеблишментом и гражданской администрацией. Посыпались обвинения в связях армии с исламистскими повстанцами, афганскими талибами, в несправедливо увеличенном военном бюджете за счет социальных статей. Генералитет болезненно реагировал на них. В июне 2011 г. на 139-й конференции командиров корпусов (конференцию можно считать высшим консультативным органом военных) было заявлено, что еще до объявления окончательных выводов правитель-

²⁶ US cutting back troops in Pakistan: Pentagon. URL: <http://www.dawn.com/2011/05/26/us-cutting-back-troops-in-pakistan-pentagon.html> <http://www.dawn.com/2011/05/26/us-cutting-back-troops-in-pakistan-pentagon.html> (accessed – 26.05.2011).

²⁷ The general's retirement. URL: <https://www.dawn.com/news/1235595> (дата обращения – 27.01.2016).

²⁸ US, Pakistan to avoid 'divorce'. URL: <https://nation.com.pk/17-Feb-2012/180060> (accessed – 17.02.2011).

ственной комиссии некоторые политики в силу их предубеждения пытались умышленно очернить вооруженные силы. Эти нападки расценивались в заявлении как попытки вбить клин между армией и другими государственными органами, а также между народом Пакистана и его армией.

Ответом на призыв генералитета восстановить доверие между федеральной властью и армией стал созыв Всепартийной конференции с участием представителей большинства политических партий. Была принята резолюция, в которой подтверждалась поддержка партийно-политическими кругами вооруженных сил в борьбе с любой угрозой в целях укрепления национальной безопасности.

В сложившихся обстоятельствах в Пакистане осознавали необходимость корректировки внешнеполитического курса. С этим, видимо, была связана отставка в марте 2011 г. главы внешнеполитического ведомства Шах Махмуда Куреши. Исламабад столкнулся с необходимостью разработать новые рекомендации применительно к политике в отношении действий США и НАТО в Афганистане. Общественной площадкой обсуждения стал парламентский Комитет по вопросам национальной безопасности. Выработанные Комитетом, в состав которого входили многие отставные военные, рекомендации были одобрены парламентом и представлены в качестве официальной позиции государства. Активная работа Комитета, а также результаты Всепартийной конференции способствовали нормализации отношений между военными и гражданскими. Но недовольство премьер-министра Ю. Гилани и президента А.А. Зардари позицией армии, в частности в вопросе пакистано-американских отношений, осталось.

«Мемогейт» и усиление противостояния между гражданскими властями и генералитетом

Гражданская власть постоянно опасалась усиления роли военных в государственном управлении. В августе 2011 г. конфронтация между правительством и армией вспыхнула вновь. Если верить ряду материалов пакистанской прессы, руководители страны подготовили письмо (меморандум), которое посол Пакистана в США Х. Хаккани якобы передал через американского гражданина пакистанского происхождения бывшему председателю Объединённого комитета начальников штабов адмиралу М. Маллену. В письме содержалась просьба к властям США оказать помощь в предотвращении возможного военного переворота в стране. В пакистанской прессе это дело, по аналогии с «уотергейтом», назвали «мемогейт»²⁹.

По следам этого события разразился скандал. Премьер-министр Ю.Р. Гилани назначил специальную парламентскую комиссию по расследованию. В Верховный суд были поданы несколько запросов. На слушаниях в ВС генералы А.П. Кияни и А.Ш. Паша подтвердили, что верят в факт существования документа³⁰. В ноябре 2011 г. посол Х. Хаккани был вызван в Исламабад и в тот же день отправлен в отставку. После инцидента с «мемогейтом» отношения между военным истеблишментом и гражданской администрацией вновь обострились.

Военное командование не стало предпринимать какие-либо шаги. В конце декабря 2011 – начале 2012 г. генералитет подтвердил свою позицию по поводу права правительства и парламента доработать полный срок до конца. Судя по заявлениям, приоритетным для военных оставалось

²⁹ Timeline: From NRO to Memogate. URL: <https://www.dawn.com/news/688541> (accessed – 16.01.2012).

³⁰ Memo exists, say Kayani, Pasha. URL: <https://www.dawn.com/news/680940/memo-exists-say-kayani-pasha> (дата обращения – 16.12.2011).

поддержание стабильности и порядка в стране. Тогда же генерал А.П. Кияни заявил об отсутствии угрозы демократии в Пакистане и о действиях армии в рамках конституционных обязательств.

В средствах массовой информации появились сообщения, что «многие военные хотели бы предъявить А.А. Зардари обвинения в измене», несмотря на его конституционный иммунитет. Но за этим не последовали практические шаги. Президент хранил молчание, а члены Кабинета министров воздержались от критических замечаний в адрес армейского корпуса.

Общественные выступления против высших должностных гражданских лиц, призывавшие к помощи США, также не получили должного отклика. Федеральная администрация развернула кампанию в попытках реабилитировать себя. Поводом послужил процессуальный регламент, якобы нарушенный армейскими чинами. Но уже к декабрю 2011 г. недоразумения были урегулированы, и сам Ю.Р. Гилани заявил о своем высоком доверии к армии. Но в январе 2013 г. глава Кабмина вновь выступил с резкой критикой, обвиняя в нарушении процессуальных норм А. Кияни, который в те дни находился с официальным визитом в Китае.

Набирала обороты и информационная война. Газеты изобиловали заголовками о разногласиях между военными и гражданскими властями. Ю.Р. Гилани обвинил военных в антиконституционных действиях, направленных на подрыв позиций правительства. Со своей стороны, военное руководство выразило недоумение по поводу постоянных изменений в позиции премьер-министра по вопросу отношений гражданского и военного руководства страны. В середине января 2012 г. генералитет обратился к гражданской власти с официальным предупреждением о серьезности последствий разногласий. В ответ глава Кабмина отправил в отставку одного из руководителей Министерства обо-

роны генерал-лейтенанта Н. Лодхи за «грубые нарушения» при оформлении документов.

В тот период в Пакистане нередко высказывались мнения, что гражданским властям выгодна дальнейшая эскалация напряженности в отношениях с военными. Слушание дела о «мемогейте» в Верховном суде заставило президента предпринять попытки восстановить доверие к себе. Он даже заявил о готовности пойти на досрочные всеобщие выборы и покинуть пост в случае утраты доверия со стороны ПНП.

Попытка Гилани получить поддержку парламента на внеочередной сессии 11 января 2012 г. по вопросу о противостоянии с военными не увенчалась успехом. Партии, входящие в коалиционное правительство, призвали его придерживаться политики примирения, избегать конфронтации с другими государственными институтами, т. е. военными. Стремясь разрядить напряженность между правительством и генералитетом, в конце января 2012 г. премьер признал, что его заявление о «неконституционном поведении» генералов А.П. Кияни и А.Ш. Паши не было направлено лично против них. В очередной раз он заверил в поддержке правительством вооруженных сил и служб безопасности.

Непоследовательность лидеров ПНП спровоцировала раскол внутри партии и обострила критику их действий со стороны оппозиции. Она инициировала кампанию за вынесение вотума недоверия главе Кабинета министров. Выход из сложившегося кризиса оппозиция видела в проведении досрочных парламентских выборов. Угроза досрочных выборов заставила правящую партию смягчить тон.

Непоследовательное поведение Ю.Р. Гилани по отношению к генералитету отчасти объяснялось сильнейшим давлением со стороны США. В ноябре 2011 г. на пакистано-афганской границе произошел инцидент, переросший в конфликт. Вторжение авиации США в воздушное про-

странство Пакистана, бомбардировка блокпоста в местечке Салала агентства Моманд ТПФУ 26 ноября 2011 г. не были единичными акциями. Но в тех условиях и с учетом гибели 24 пакистанских военнослужащих они повлекли за собой резкое ухудшение пакистано-американских отношений.

Реакция военного командования была острой. Спустя несколько часов после обстрела пакистанские силы безопасности перекрыли северный маршрут поставки грузов, предназначенных для МССБ, в Афганистан. Позднее они блокировали всю логистику коалиционных сил на долгих восемь месяцев. Нарушение графика снабжения заставило командование МССБ отказаться от запланированных ранее военных операций против афганских талибов.

США приостановили оказание финансовой помощи Исламабаду. По ряду сведений, они настаивали, чтобы правительство Пакистана «удалило» начальника штаба сухопутных войск генерала А.П. Кияни и руководителя ОВР А.Ш. Пашу. Имея полномочия, но не имея поддержки в стране, президент и премьер-министр не предприняли никаких шагов против высших армейских чинов. По некоторым данным, их личные отношения с американским руководством заметно охладели.

Действия генералитета поставили федеральную администрацию перед необходимостью ревизии пакистано-американских отношений. Большое значение в этом вопросе имела уже упомянутая резолюция Всепакистанской конференции. Документ в дальнейшем был положен в основу заявления МИД Пакистана об Основополагающих принципах пересмотра условий взаимодействия с США/НАТО/МССБ и внешней политики.

Генералитет, в свою очередь, вынес определенный урок из сложившейся ситуации. Пресс-служба военного ведомства развернула широкую информационную кампанию, высказываясь по широкому кругу вопросов социально-политического развития страны. Генерал А.П. Кияни,

выступая в рамках военной тематики, делал публичные заявления по проблемам пакистано-афганского и пакистано-американского взаимодействия в рамках международной антитеррористической кампании, по вопросам защиты границ от иностранного вторжения и региональной безопасности.

События январского военно-гражданского противостояния получили продолжение в марте. Премьер Гилани, продлив срок службы генерала А.П. Кияни еще на один год, в то же время отказался продлить срок полномочий главе ОВР генерал-лейтенанту А.Ш. Паше. 9 марта 2012 г. на этот пост был назначен генерал-лейтенант Захирул Ислам. Большое влияние на это решение премьера оказала точка зрения оппозиции в НА. Ее лидер в парламенте Ч.Н. Али Хан категорически высказался против продления полномочий генерала Паши. Его поддержал Н. Шариф. Он отвергал какое-либо вмешательство военных в политику, подчеркивая, что их основной задачей является охрана границ.

Не последнюю роль в отставке А.Ш. Паши сыграли США. Вашингтон неоднократно говорил о давних связях ОВР с афганским Движением Талибан и настаивал на их разрыве.

В мае 2012 г. политическую судьбу Гилани решил вердикт Верховного суда Пакистана, выдвинувший против него обвинения в «неуважении к суду». Дисквалификация премьера стала своего рода кульминацией противостояния между судебной властью и слабым неэффективным правительством. Приход нового премьер-министра, представителя той же правящей Пакистанской народной партии, Раджи Первеза Ашрафа не изменил отношений гражданских властей с генералитетом. В стране началась подготовка к всеобщим парламентским и президентским выборам в 2013 г.

Судебная власть играла активную роль в общественной жизни страны в 2009–2013 гг. В течение нескольких дней

после регистрации запросов по поводу какого-либо политического деятеля среднего или высшего ранга в Верховном суде коллегия судей во главе с главным судьей И. Чоудхри приступала к слушаниям дела, материалы которого широко обсуждались в прессе.

Усиление влияния какого-либо государственного института вызывало обычно недовольство и ревность других ветвей власти, жесткую критику и давление с их стороны. Осенью в очередной раз два таких института – армия и судебная система – столкнулись в борьбе за влияние. У военного истеблишмента накопилось много претензий к судебной власти. В частности, генерал Кияни критиковал систему правосудия за медлительность в обновлении и принятии антитеррористических актов.

Судебные власти не остались в долгу. В сентябре 2012 г. в Высокий суд Исламабада был подан запоздалый иск. Заявитель от имени бывших военнослужащих выражал серьезную озабоченность по поводу расширения полномочий военных, что, по его мнению, отрицательно влияло на армейскую дисциплину. Заявитель выступал против продления срока службы на один год начальнику штаба сухопутных войск генералу А.П. Кияни. 20 апреля 2012 г. ему исполнялось 60 лет, и, по мнению заявителя, он должен выйти в отставку в 2012 г. Судебное дело получило широкий отклик в стране и за рубежом. И только 24 сентября 2012 г. суд отклонил петицию. Все вопросы, связанные со службой в вооруженных силах, находились вне компетенции Верховного суда.

Политическая борьба и амбиции ее участников не могли все же затмить тот факт, что армия была и остается столпом государственности в Пакистане, где события диктуются не только политикой, но и природными, климатическими вызовами.

В соответствии с этим представляется важным кратко остановиться на роли пакистанской армии в спасательных

операциях. 2008–2012 гг. стали испытанием для всей нации из-за природных катаклизмов, обрушившихся на страну, – землетрясения в районах Зиарат и Пишин в провинции Белуджистан в 2008 г., сильнейшие наводнения в 2010–2011 гг. В 2010 г. была затоплена пятая часть территории страны, районы трех из четырех провинций – Хайбер-Пахтунхва, Панджаба и Синда, а также ряда агентств ТПФУ и Гилгит-Балтистана (Северные территории). По косвенным оценкам, 20 млн человек считались временно перемещенными лицами, из них 10 млн остались без крова.

Армия была занята всем комплексом проблем, связанных с перемещением людей из затопленных разрушительным наводнением районов, оказанием им первой медицинской помощи, распределением продовольствия, устройством лагерей для проживания. Признанный факт, что из всех государственных институтов страны только армия четко сработала в кризисной ситуации национального масштаба, сумев оперативно оценить масштабы катастрофы, предпринять надлежащие меры по спасению людей и одновременно начать восстановление объектов инфраструктуры. В поисково-спасательных операциях были задействованы 60 тыс. солдат. Пакистанская пресса писала, что действия армии резко контрастировали с вялой реакцией на драматические события гражданского правительства. Многие в стране подчеркивали ведущую роль именно армии в проведении поисково-спасательных работ.

Победа на всеобщих парламентских выборах в 2008 г. политических партий, которые в предшествующий период правления военных были лишены возможности полномасштабного участия в политической жизни страны, пребывание их во власти в стране в 2008–2012 гг. были своего рода вызовом для военного истеблишмента Пакистана. Отсутствие опыта государственного управления у значительного числа представителей правящей коалиции, ожесточенное противостояние оппозиции, многочисленные вызовы, вклю-

чая природные катастрофы, несовершенство федеральных институтов власти, тяготы экономического кризиса налагались на стремление новых государственных властей продвигать конституционные принципы управления, доказывать, что они не находятся под контролем военных и способны действовать самостоятельно. Но, имея законные рычаги управления и давления на армию, они так и не смогли полностью подчинить ее своему руководству.

Противостояние военных и гражданской администрации в Пакистане в 2008–2012 гг. – закономерное явление, в основе которого лежат субъективные и объективные причины конкретного исторического периода развития Пакистана. Баланс сил в системе военно-гражданских отношений в 2008–2012 гг. менялся, с точки зрения военных, в течение этого периода под влиянием различных составляющих от наступательного в 2008 г., нейтрального – в 2009 г., а затем наступательного – в 2010–2011 гг. и вновь до нейтрального.

Переломными в военно-гражданских отношениях стали 2011–2012 гг. – после скандала с «мемогейтом» с усилением давления США на гражданскую администрацию, активностью оппозиции, неспособностью федерального правительства в полной мере противостоять исламистской угрозе, межрелигиозными и межэтническими столкновениями. Одновременно федеральные власти не позволяли себе окончательно испортить отношения с военным руководством. В полиэтническом и корпоративном обществе размежевание с генералитетом вело к усилению раздробленности, усложняло задачи управления государством.

В вопросах взаимодействия с гражданскими властями генералитет, со своей стороны, проявлял одновременно и гибкость, и жесткость. Он придерживался нейтралитета в периоды столкновений политических оппонентов в стране, но серьезно предупредил и президента Зардари, и премьера Гилани в деле о «мемогейте». За многие годы воен-

ные приобрели большой политический вес. Армия имела явное преимущество перед гражданским руководством в силу того, что была дисциплинированным и иерархически выстроенным институтом с четкой структурой. Но генералитет осознавал, что без поддержки широких слоев общества и демократических институтов власти невозможно решать множественные проблемы, стоящие перед страной, добиться социальной стабильности и экономического прогресса. По этой причине в рассматриваемый период характер военно-гражданских отношений несколько изменился, стал отличаться бóльшим осознанием взаимозависимости между вооруженными силами и гражданскими структурами власти.

Глава IV

ПАКИСТАН: РОЛЬ АРМИИ В ЗАЩИТЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ (2013–2015 гг.)

Всеобщие парламентские выборы 2013 г. и генералитет

Период с 2013 по 2015 гг. можно рассматривать как время дальнейшего утверждения во власти гражданских сил. Страна готовилась к новой избирательной кампании. Генерал А.П. Кияни подтвердил, что армия стоит в стороне¹. В мае 2013 г. в Пакистане состоялись очередные всеобщие парламентские выборы. Их итоги свидетельствовали о передаче власти от одной гражданской администрации другой, но при одновременной смене политических элит. Партия Пакистанская мусульманская лига (Н) получила абсолютное большинство (56%) мест в Национальной ассамблее, победив правящую Пакистанскую народную партию. Другой особенностью этой победы стало завоевание этой партией более 90% мест в Панджабе – крупнейшей провинции Пакистана. Шахбаз Шариф, родной брат

¹ Pakistan army chief Kayani vows no interference in polls. URL: <https://www.bbc.com/news/world-asia-21600716> (дата обращения – 07.02.2013).

премьер-министра, был назначен на пост главного министра провинции.

Лидер ПМЛ(Н) Н. Шариф в третий раз занял кресло премьера. Забегая вперед, можно отметить, что в постизбирательный период в Пакистане сформировалось три центра влияния. Это – федеральное правительство и Национальная ассамблея (большинство принадлежало ПМЛ(Н)), оппозиция (меньшинство в НА и большинство в Сенате) и генералитет.

В отличие от первых лиц прежней федеральной администрации, Н. Шариф был давно признанным политическим тяжеловесом и в стране, и на международной арене. Например, в период его премьерства Пакистан, проведя первые испытания ядерной установки в 1998 г., получил статус ядерного государства. В 2013 г. ситуация оказалась также благоприятной для него. Согласно 18-й поправке к конституции (апрель 2010 г.) он «унаследовал» широкие легитимные полномочия, в том числе право распускать по согласованию с президентом центральное и провинциальные правительства, снимать с постов губернаторов провинций и т.д. Премьер-министр был полномочен самостоятельно принимать решения о назначении на высшие посты в армии. На практике это означало, что глава Кабинета мог не только консультироваться с федеральными министрами, но и единолично рекомендовать президенту, как Верховному главнокомандующему Вооруженными силами, кандидатуру на пост начальника штаба сухопутных войск и Межвидовой разведки.

Выиграв в жесткой предвыборной борьбе, ПМЛ(Н) и лично Н. Шариф оттолкнули от себя многих сторонников. Пакистанские СМИ писали, что это связано с его властной манерой управления, которую Сенат характеризовал как узурпацию власти. В первые месяцы премьерства он брал реванш за годы отстранения от большой политики. С одной стороны, он, отвечая требованиям расширить социальную

базу своей партии, щедро раздавал обещания, в частности праворелигиозной партии Джамаат-и ислами (ДИ), с другой, добившись поддержки, мгновенно забывал о них.

Но годы вне власти, включая судебный процесс, обвинение в государственной измене, выдворение из страны и возвращение на родину, наложили отпечаток на его взаимоотношения с генералитетом. В нем боролись два противоречивых чувства – стремление подчинить армию и одновременно боязнь ее. Косвенно это отражалось на проводимой им внутренней и внешней политике Пакистана. Он даже оставил за собой пост министра обороны при формировании федерального правительства, стремясь лично принимать решения, например при формировании военных статей бюджета.

В июле 2013 г. на президентских выборах победу одержал Мамнун Хусейн, член партии ПМЛ(Н). Таким образом, к концу 2013 г. премьер-министр Шариф практически целиком сосредоточил в своих руках законодательную и исполнительную власть (за исключением верхней палаты парламента, в которой большинство с незначительным перевесом принадлежало его политическому оппоненту – ПНП) и имел легитимные рычаги «управления» армией.

Придя к власти, он поставил целью подчинить и использовать федеральную армию в качестве механизма проведения им внутренней и внешней политики. Однако напряженность в отношениях между генералитетом и представителями власти возникла сразу после вступления Н. Шарифа в должность премьер-министра в мае 2013 г. и продолжалась вплоть до его отставки в июле 2017 г. Стороны проявили разные подходы к нескольким проблемам. Глава исполнительной власти настаивал на судебном преследовании П. Мушаррафа, продолжении диалога с террористической организацией Движение Талибан Пакистана, инициированного еще Пакистанской народной партией, переговорах с Н. Моди, премьер-министром Индии

с 2014 г. Н. Шариф проявил готовность к выполнению крупномасштабных инфраструктурных проектов, например Китайско-пакистанского экономического коридора (КПЭК) стоимостью 46 млрд долл., пакет соглашений, который он совместно с Си Дзиньпином подписал в марте 2015 г. Он пытался контролировать все эти вопросы, но генералитет последовательно отстранял его.

Непоследовательность его политики по отношению к армии (судебный процесс над Мушаррафом, призыв к посредничеству в урегулировании внутривластного кризиса в июле – августе 2014 г., провал переговоров с ДТП, либеральность антитеррористического законодательства, волна террора в стране и т.д.) вновь стала объективной причиной усиления влияния генералитета на внутреннюю политику страны. Формирование военных судов, легитимно закреплённое 21-й поправкой к конституции, подтверждало это.

Современная доктрина национальной безопасности Пакистана, характеризуя армию как основную стабилизирующую силу государства, определяет ее главные функции: отражение внешней агрессии, поддержание режима внутренней безопасности, разработка и реализация национальных задач, ликвидация последствий стихийных бедствий. Другими словами, армия считает себя неотъемлемой частью общества и заинтересована в его безопасности.

Искушенный в интригах с политическими союзниками и оппонентами, не принимая во внимание протесты парламентской оппозиции, Н. Шариф жестко взял курс на ручной режим управления страной, пренебрегая идеями федерализации и децентрализации власти. Монополизация власти – отличительная черта Шарифа в первые месяцы после возвращения на пост главы правительства. Еще в предвыборном манифесте 2013 г. он четко обозначил границы «дозволенного» для армии – «любое действие генералитета должно быть согласовано с гражданскими властями». Воз-

главив федеральное правительство, он жестко следовал цели исключить армию из процесса принятия политических решений.

Два вопроса, которые «развели» гражданские власти и генералитет, свелись к отношению к боевикам и судебному процессу над бывшим генералом-президентом.

Н. Шариф не отказывался от планов поставить под контроль парламента действия разведывательного сообщества, в том числе и военную разведку. Сенатский комитет по правам человека в кратчайшие сроки разработал законопроект «Регулирование деятельности спецслужб», целью которого было переподчинение спецслужб Министерству внутренних дел. Но подобная попытка не удалась².

Осознавая важность борьбы против исламистских экстремистов, напряженность военной ситуации вдоль пограничной линии с Афганистаном и в пакистано-индийских отношениях, правительство Шарифа увеличило на 15% расходы на оборону на 2013/14 фин. год. Решение отвечало требованиям времени и благосклонно было встречено армией, учитывая ряд военных операций в отдельных агентствах Территории племен федерального управления. Министр финансов И. Дар поспешил заверить генералитет, что, несмотря на экономические трудности, «оборона страны останется приоритетом правительства»³.

Осенью 2013 г. вновь обострились пакистано-индийские отношения. 28 сентября 2013 г. выступая на Генеральной ассамблее ООН, премьер-министр Индии М. Сингх назвал Пакистан «эпицентром терроризма», ссылаясь на перестрелки на Линии контроля в пограничном районе. Одновременно министр иностранных дел Индии С. Хуршид заявил, что премьер-министр Шариф делает шаги

² Bill on agencies' role approved. URL: <http://dawn.com/news/1040880/bill-on-agencies-role-approved> (дата обращения – 06.09.2013).

³ The Nation (дата обращения – 09.08.2013).

в правильном направлении – поставить армию и спецслужбы под контроль, так как пакистанские военные, по его утверждению, саботировали усилия собственного правительства, направленные на мир с Индией. Н. Шариф в этом случае счел возможным реагировать на эти выпады.

В 2013 г. федеральное правительство приступило к разработке нескольких социальных проектов, одним из которых стала программа Политика национальной безопасности против угрозы терроризма. Вернее, то, что оно реанимировало и обновило текст Закона о борьбе с терроризмом (1997)⁴ с целью дальнейшей передачи МВД всей полноты ответственности за антитеррористические кампании. Это решение противоречило практике прежних лет, когда борьба с исламистским экстремизмом была прерогативой федеральной армии, а не внутренних войск.

Одновременно глава Кабинета министров менял утвердившуюся в прежние годы стратегию по отношению к боевикам. Он выступал за диалог с ними и призывал пакистанских талибов сложить оружие. В ноябре 2013 г. Шариф красноречиво заверил парламентариев, что, в отличие от прежних и военных, и гражданских администраций, сумеет убедить боевиков отказаться от вооруженной борьбы, и заявил, что правительство должно положить конец начатому в 2007 г. кровавому мятежу против государства.

Несмотря на внешне ровные отношения, разногласия между начштабом СВ генералом А. Кияни и премьером Шарифом открыто проявились уже в сентябре 2013 г., и именно по отношению к боевикам. Армия, учитывая аналогичные попытки предыдущей администрации в 2008–2009 гг. и опыт военных кампаний против исламистских экстремистов, не поддержала идею диалога с вооруженными исламистами. Генералитет осознавал, что перегово-

⁴ Закон о борьбе с терроризмом (1997) разработан в период второго срока правления Н. Шарифа.

воры, как и в прошлом, будут обречены на провал. В 2013 г. боевики вновь выдвинули неприемлемые для федеральных властей требования прекратить военные рейды армии против пакистанских талибов, вывести войска из районов пуштунских племен ТПФУ на границе с Афганистаном, отказаться от Конституции Пакистана и ввести шариатское право и т. д. Начштаба СВ естественным образом отверг предварительные условия экстремистов.

Оставаясь верным своим позициям, генерал А.П. Кияни лишь напомнил о праве эффективно использовать военную силу против антигосударственных элементов, как это было в долине Сват в 2009 г. Тем временем гражданские власти по каналам Министерства внутренних дел продвигали идею запланированного диалога.

Н. Шариф и перестановки в армии

Учитывая сложные в прошлом отношения Н. Шарифа с военными, ни глава гражданской администрации, ни генералитет не пошли на их обострение. В ноябре 2013 г. истек срок полномочий начштаба СВ генерала А. Кияни. 29 ноября 2013 г. на освободившуюся вакансию был утвержден генерал Рахил Шариф (однофамильцы, а не родственники). Как и в случае с Мушаррафом в 1998 г., Шариф следовал личным симпатиям, нарушив установившийся армейский порядок продвижения генералов по карьерной лестнице (так, например, делали до него все руководители гражданской администрации). Это в очередной раз вызвало недовольство среди части военных. Премьер рассчитывал на поддержку со стороны своего однофамильца. Несмотря на проявленную им разборчивость при подборе кандидатуры на пост начштаба СВ, оказалось, что в вопросах внутренней и внешней политики его назначенец руководствовался в первую очередь конституционными статьями

об армии и корпоративными интересами военнослужащих, избегая открытой конфронтации с правящей администрацией.

В начале 2014 г. федеральная администрация начала переговоры с боевиками. Командиры армейских корпусов на 169-й конференции приняли решение не препятствовать диалогу, выдвинув в качестве условия соблюдение режима прекращения огня с 1 марта 2014 г. на один месяц, хотя этот режим неоднократно нарушался боевиками. В связи с этим армейское командование отменило несколько запланированных специальных операций в различных районах ТПФУ. Одновременно им было вновь заявлено об ответной резкой реакции на возможные теракты.

Переговоры протекали трудно и медленно. Боевики настаивали на выполнении центральным правительством своих требований об отмене конституции и соблюдении шариата и нарушали соглашение о прекращении огня. В феврале 2014 г. в результате столкновений с группировками ДТП в агентстве Моманд погибли 23 военнослужащих федеральной армии. Правительство поспешило обвинить генералитет в применении силы в дни проведения переговоров. Армия же выразила недовольство решением правительства освободить 16 арестованных боевиков ДТП. В результате федеральные власти возложили вину за провал переговоров на армию.

Практически одновременно, 25 февраля 2014 г., в Национальной ассамблее была представлена и одобрена Политика национальной безопасности, разработанная министром внутренних дел Чоудхри Несаром – давним соратником Н. Шарифа. Она предусматривала создание совместного с военными разведывательного управления и преобразование Национального контртеррористического ведомства в мощный орган по борьбе с терроризмом, подконтрольный исключительно министерству внутренних дел. Руководство МВД, надо отметить, в течение 2013 – первой половине

2014 г. уже провело реорганизацию ряда государственных учреждений, поставив под свой контроль Национальное контртеррористическое ведомство и Управление национальными кризисами. Политика МВД предусматривала реализацию руководящих принципов правящей ПМЛ(Н) в борьбе с экстремизмом и преодоление межрелигиозной розни. В связи с этим предполагался более интенсивный обмен разведанными между гражданскими и военными ведомствами, совершенствование антитеррористического законодательства и т.д.

Антитеррористическая стратегия получила одобрение нижней палаты парламента, принявшей решения на основе национального консенсуса. Под последним подразумевалась резолюция Всепартийной конференции, т.е. итоговый документ, принятый всеми парламентскими партиями. Учитывая, что подавляющее количество мест в нижней палате принадлежало ПМЛ(Н), то и окончательное решение вырабатывалось в интересах премьер-министра. Решение парламентариев в тот же день было одобрено федеральным Кабинетом министров, который на тот период последовательно содействовал продвижению политики контроля над генералитетом.

Разногласия между армией и гражданской властью

Первые признаки недоверия между премьер-министром и генералитетом проявились незамедлительно, и были связаны с судебным процессом, на котором в роли главного обвиняемого выступал экс-генерал П. Мушарраф. В июне 2013 г., спустя несколько дней после вступления в должность, премьер приступил к осуществлению «плана мести». Выступая перед новым составом депутатов в Национальной ассамблее, Н. Шариф обвинил Мушаррафа

в измене родине и заявил, что в соответствии со статьей 6 конституции экс-генерал должен предстать перед судом⁵. Многие даже в правящей коалиции расценили слова премьера поспешными. В пакистанских СМИ развернулась кампания травли экс-генерала-президента.

Армия прервала молчание по этому вопросу только в апреле 2014 г. Поводом послужило решение Специального суда от 31 марта 2014 г. по обвинению Мушаррафа в госизмене. О незамедлительном исполнении решения судебного органа высказались несколько парламентариев, члены ПМЛ(Н), в частности министр обороны Х. Асиф. Его критику поддержал федеральный министр железных дорог Х. Раввики.

В ответ на обеспокоенность военнослужащих по поводу необоснованной критики в адрес вооруженных сил с изложением своей позиции выступил генерал Р. Шариф. Он заявил, что «пакистанская армия отстаивает неприкосновенность всех государственных институтов, сохраняя достоинство и приверженность службе в то время, когда страна сталкивается с внутренними и внешними вызовами»⁶. Его выступление 7 апреля 2014 г. в штаб-квартире Группы спецназначения на военной базе Гази вызвало неоднозначную реакцию в обществе. Однако сам факт выбора места произнесения речи был показателен тем, что генерал Мушарраф был выпускником курсов спецназа, и это свидетельствовало о солидарности с ним. Но прецедентом было не это, а сам факт послания высшего военного чина правящей администрации. Пакистанские СМИ открыто заговорили о новом кризисе в отношениях между гражданской

⁵ В 2000 г. Адвокатский форум Пакистана предъявил иск генералу П. Мушаррафу по обвинению в совершении военного переворота и свержении правительства Наваза Шарифа. Судебное разбирательство длилось долгих четырнадцать лет.

⁶ Пресс-релиз Штаба сухопутных войск Пакистана. URL: <https://ispr.gov.pk> (дата обращения – 07.04.2014).

властью и генералитетом. Многие напомнили об известном случае неуважения премьер-министра Зульфикара Али Бхутто по отношению к армии в 1972 г. и последствиях, когда генералитет «отомстил» ему спустя пять лет, совершив военный переворот в июле 1977 г.

В прежние годы пакистанские военные нечасто выступали с публичными заявлениями. Можно отметить, например, эпизод 5 ноября 2012 г., когда тогдашний начштаба СВ генерал А. Кияни дал совет «недоброжелателям не подрывать авторитет армии и не занимать позицию “единственного арбитра” национальных интересов»⁷.

В армейских кругах по-разному восприняли слова генерала Р.Шарифа. Формулу нормализации отношений между генералитетом и правящей гражданской администрацией предложил бывший начштаба СВ, генерал в отставке Мирза Аслам Бег⁸. Она сводилась к следующему: «1) Судебное дело о государственной измене экс-генерала Мушаррафа должно быть закрыто и ему разрешен выезд за границу; 2) орган государственного регулирования и контроля за электронными средствами массовой информации Пакистана⁹ обязуется гарантировать, что ни один телеканал не будет транслировать выступления, подрывающие престиж армии; 3) запретить министрам и политическим деятелям публичные выступления с критикой в адрес армии, т. е. против граждан страны, которые защищают Пакистан ценой своей жизни».

По мнению М. Бега, ситуация нормализуется за короткое время, если правительство будет следовать его предложениям. В противном случае генералы сделают то же самое, что и генерал Ас-Сиси в Египте. Бывший начштаба выразил убеждение, что Конституция страны не должна блокировать вмешательство военных в управление государством,

⁷ Dawn (дата обращения – 07.04.2014).

⁸ Pakistan army. EX-CHIEFS. URL: <https://www.pakistanarmy.gov.pk/ex-coas.php>

⁹ Pakistan Electronic Media Regulatory Authority (PEMRA).

если правящие круги не будут проявлять к армии должного уважения. Текст выступления был коротким, если не считать того факта, что заявление о введении цензуры в СМИ на действия армии вновь вызвали в обществе противоречивые мнения.

Вскоре «виновник» напряженности был найден. Министерство обороны направило письменное уведомление в адрес администрации руководящего органа СМИ, где утверждалось, что новостной канал Geo News нарушил основные требования и транслировал оскорбительный для государственных институтов репортаж, создававший «дурной имидж» Межвидовой разведке, чем нанес ущерб национальным интересам.

В апреле 2014 г. Министерство обороны Пакистана в соответствии с судебным иском потребовало отзыва лицензии у телеканала Geo News. Вещание канала было приостановлено. В мае 2014 г. его руководство принесло извинения. Вся ситуация всколыхнула широкую общественность страны, возмущенную тем, что любая критика военных в стране находится под запретом. Медийная кампания «травли П. Мушаррафа» постепенно затихла. В ноябре 2014 г. Верховный суд официально закрыл судебное дело против экс-генерала с формулировкой – «бездоказательное»¹⁰.

Многие в стране заговорили о возможной отставке министра обороны Х. Асифа. По традиции, оборонное ведомство в Пакистане возглавляет гражданское лицо, в то время как пост исполнительного секретаря занимает кадровый генерал в отставке. С августа 2014 г. к исполнению обязанностей приступил экс-генерал-лейтенант М. Хаттак, назначенный премьер-министром по рекомендации генерала Р. Шарифа. Инцидент был исчерпан, и военные в очередной раз получили возможность постепенно восстанавливать свое влияние на федеральное правительство.

¹⁰ The Nation (дата обращения – 19.11.2014).

Армия и оппозиционные силы

Заявление генерала Шарифа в защиту чести и достоинства военнослужащих воодушевило не только военных, но и оппозиционные партии. Они увидели в армии поддержку и одновременно предупреждение премьеру не концентрировать в своих руках власть и не выстраивать монополию на власть, поскольку подобные действия угрожают не только свободе, но и жизни людей. Это стимулировало их усилить критику в адрес правящей администрации. Лидер оппозиции в Национальной ассамблее Саед Хуршид Шах, член Пакистанской народной партии, заявил, что страна не может позволить себе диктатуру и судебную систему, которая «случайно лишает человека жизни»¹¹.

Недовольство ПНП было вызвано рядом обстоятельств. Среди них – авторитарный стиль правления премьера, игнорирование ее мнения в Национальной ассамблее, планы федерального правительства пересмотреть 18-ю поправку к конституции (согласно которой провинциям в 2010 г. были предоставлены широкие полномочия). Недовольство вызывала и политика «панджабизации» страны, что было сопряжено с крупными инвестициями в инфраструктурные проекты, в первую очередь, в родной для клана Шарифов провинции Панджаб и т. д. В то же время ПНП не пошла на открытую конфронтацию с ПМЛ(Н).

Из пакистанского опыта видно, что всякий раз, когда армия выступает с критикой гражданской власти, незамедлительно следует процесс сближения гражданских политических оппонентов. Подобное произошло и в 2014 г. Премьер Н. Шариф поспешил заручиться поддержкой все той же оппозиции, встретившись со своим давним и основным политическим оппонентом А. Зардари. Однако его партия – ПНП, стремясь избежать ссоры с военными, заявила, что

¹¹ Dawn (дата обращения – 20.04.2014).

«демократические силы выступают совместно с целью укрепить государственные институты, и это не должно рассматриваться как выступление против какого-либо иного государственного института или институтов»¹².

В разрядке напряженности, восстановлении доверия с генералитетом многое зависело от позиции самого Шарифа. Он также отказался от открытой конфронтации с генералитетом. Многие в Пакистане заметили, что с этого периода премьер-министр и начальник штаба сухопутных войск генерал Р. Шариф стали часто появляться вместе на публике. К таким случаям относятся, например, совместная поездка в Военную академию Пакистана в Какуле, а также на военную базу Акрам, где генерал Р. Шариф подтвердил, что политические и военные руководители работают вместе, чтобы сделать Пакистан развитой, безопасной и мирной страной, способной отвечать на вызовы, с которыми она сталкивается.

Открытое противостояние между центральной администрацией и генералитетом было нейтрализовано. Но предупреждение, что армия сохранит рычаги давления, было услышано гражданским правительством¹³.

Теракты и реакция военных и гражданских властей

В начале июня 2014 г. боевики ДТП вновь совершили серию терактов в Банну, Пешаваре, Мастанге и Карачи. Это заставило политические партии еще раз поставить под сомнение политику Кабинета министров в отношении незаконной группировки ДТП. Парламентарии, в частности Народная национальная партия, заявили о явно крити-

¹² Dawn (дата обращения – 17.04.2014).

¹³ Dawn (дата обращения – 09.04.2014).

ческой ситуации с соблюдением законности в провинции Хайбер-Пахтунхва и зоне племен ТПФУ, хотя правительство давало разные версии происходившего. Оппозиция также подвергла резкой критике работу Министерства внутренних дел, так как реальные положительные результаты его работы отсутствовали.

Мощный теракт в аэропорту Карачи 5 июня 2014 г. поставил военное руководство страны перед необходимостью конкретных ответных действий против боевиков, что, в свою очередь, шло вразрез с антитеррористической стратегией, проводимой федеральным правительством. Командиры корпусов на 172-й конференции в начале июня 2014 г. приняли решение о незамедлительном применении силы в рамках целевой крупномасштабной операции против террористов в ТПФУ¹⁴.

Спустя несколько дней они добились поддержки политического руководства страны. 16 июня 2014 г. Всепартийная конференция в Национальной ассамблее подтвердила важность борьбы с экстремизмом. И в тот же день штаб СВ отдал приказ о начале крупномасштабной военной операции «Заб-е-азб» («Меч Пророка») в Северном Вазиристане Территории племен федерального управления. Ее цель, по заявлению начштаба сухопутных войск Р. Шарифа, заключалась «...в ликвидации террористов, которые вели вооруженную борьбу против государственного строя Пакистана»¹⁵. Так началась длительная по времени и масштабная по охвату территории военная кампания.

Надо отметить, что зона пуштунских племен Пакистана давно превратилась в обширный район базирования иностранных и местных боевиков, Аль-Каиды, ДТП, вооруженных наемников из государств Персидского залива, Север-

¹⁴ Пресс-релиз Штаба сухопутных войск Пакистана. URL: <https://ispr.gov.pk> (дата обращения – 11.06.2014).

¹⁵ Пресс-релиз Штаба сухопутных войск Пакистана. URL: <https://ispr.gov.pk> (дата обращения – 16.06.2014).

ной Африки, Центральной Азии, Китая (узбеки и уйгуры) и т. д. На протяжении всех лет антитеррористической кампании (2001–2014 гг.) в Афганистане с территории агентств они совершали нападения на коалиционные войска Международных сил содействия безопасности в соседней стране и проводили теракты во внутренних районах Пакистана. Ее началу предшествовала эвакуация около миллиона местных жителей из района конфликта.

Военная операция определенно была успешной. По завершению военных к концу июля 2014 г., т.е. спустя полтора месяца после начала операции, 70% территории Северного Вазиристана было освобождено от террористов¹⁶, а все их сооружения и базы были уничтожены. Осенью – зимой 2014–2015 гг. аналогичные военные операции проводились в агентствах Хайбер и Моманд. Итогом их стало заметное снижение количества терактов как в зоне пуштунских племен, так и во внутренних районах страны. Но нападения боевиков не прекратились, они стали носить выборочный и крайне дерзкий характер.

Военный истеблишмент открыто заявлял, что одними военными средствами покончить с терроризмом в стране невозможно. Необходим комплекс мер, включая блокирование финансовых источников боевиков, усиление антитеррористического законодательства, введение запрета в СМИ на пропаганду насилия. Одним из первых шагов в этом направлении стало указание премьер-министра Н. Шарифа Телекоммуникационному ведомству Пакистана перекрыть каналы роуминга, чтобы блокировать антигосударственную деятельность террористов. С августа 2014 г. генералитет взял курс на законодательное закрепление военных судов, невзирая на протесты части оппозиции. С этой целью командование федеральной армией стало расширять штат своего Юридического департамента.

¹⁶ Пресс-релиз Штаба сухопутных войск Пакистана. URL: <https://ispr.gov.pk> (дата обращения – 27.07.2014).

Политический кризис 2014 г. и генералитет

В августе 2014 г. генералитет столкнулся еще с одним вызовом. Премьер-министр Н. Шариф обратился к начальству генералу Р. Шарифу выступить посредником в урегулировании очередного политического кризиса. Поступок главы Кабинета министров свидетельствовал о глубине его разногласий с политическими оппонентами – партией Пакистанское движение за справедливость¹⁷ и Народным движением Пакистана (НДП)¹⁸. В июне 2014 г. партия Пакистанское движение за справедливость под руководством И. Хана организовала первый многотысячный народный марш на столицу и сидячую забастовку в Красной зоне Исламабада (рядом с правительственными учреждениями). И. Хан выдвинул несколько обвинений в адрес премьер-министра, одним из которых была фальсификация парламентских выборов 2013 г. на нескольких избирательных участках страны. Воодушевленные такими действиями, отдельные депутаты и сенаторы призывали главу Кабинета министров Н. Шарифа добровольно покинуть свой пост.

Многочисленная шумная толпа протестовавших разбила лагерь рядом с правительственным кварталом в Исламабаде и в течение пяти месяцев блокировала работу правительственных учреждений.

Правящая администрация в первые дни кризиса заняла выжидательную позицию, но уже в августе, к концу второго месяца сидячей забастовки, приступила к поискам компромиссов. Премьер согласился со всеми требованиями протестующих в федеральной столице, за исключением собствен-

¹⁷ Партия Движение за справедливость имела треть мест в нижней палате парламента после ПМЛ(Н) и ПНП по итогам выборов 2013 г.

¹⁸ Pakistan Awami Tehreek (PAT) во главе с Тахир-ул-Кадри <https://www.dawn.com/news/1123477> (дата обращения – 05.08.2014).

ной отставки¹⁹. Ситуация становилась критической, оппозиция грозила парламентским кризисом. Депутаты от ПДС подали заявления спикеру о досрочном прекращении их полномочий. Одновременно столкновения бастующих с силами правопорядка в центре Исламабада в конце августа 2014 г. инициировали выступления митингующих в других районах страны. Сторонники ПДС провели сидячие забастовки в Равалпинди (город-спутник столицы). В Панджабе были арестованы десятки сторонников ПДС и НДП. Разгон полицией демонстрантов перерос в кровавое столкновение²⁰.

В сложившихся обстоятельствах Н. Шариф первоначально призвал к посредничеству депутатский корпус. Были предприняты несколько тщетных попыток наладить диалог. Срочно были проведены слушания в верхней палате парламента. Сенат отверг «неконституционные» требования об отставке премьер-министра и роспуске Национальной ассамблеи и подтвердил верховенство Конституции Пакистана и суверенитет парламента. Ситуация усугубилась в связи с иском сторонников ПДС в Верховный суд Пакистана с требованием отставки Шарифа. Это послужило поводом и основой для «войны» исков в судах разных инстанций. Со своей стороны, ВС ограничился уведомлением всем парламентским партиям с просьбой выработать механизм выхода из политического тупика²¹. Представители судейского корпуса отказались «сыграть свою роль» в урегулировании политического кризиса, пояснив, что требования заявителя носят политический характер и ВС не вправе вмешиваться²².

¹⁹ Raheel Sharif to meet PM Nawaz today. URL: <http://www.dawn.com/news/1128544/after-talks-with-imran-qadri-general-raheel-to-meet-pm-nawaz-today> (дата обращения – 29.08.2014).

²⁰ Dawn (дата обращения – 01.09.2014).

²¹ In the midst of crisis, Parliament speaks with one voice. URL: <http://www.dawn.com/news/1129413/joint-session-of-parliament-begins> (дата обращения – 02.09.2014).

²² SECRETARIAT URL: http://www.senate.gov.pk/uploads/documents/resolutions/1408952085_775.pdf (дата обращения – 22.08.2014).

Исчерпав все ресурсы, в последних числах августа 2014 г. Н. Шариф обратился к армейскому истеблишменту за помощью в поиске выхода из сложившейся ситуации²³. Генералитет подтвердил поддержку демократических процессов в стране, оставаясь нейтральным к событиям с участием политических партий. Одновременно он выразил «...серьезную озабоченность в связи с текущим политическим кризисом и насилием в столице, что привело к травмам и гибели людей. Дальнейшее использование силы, – говорилось в пресс-релизе Департамента связи с общественностью Генштаба, – лишь усугубит проблему. Это еще раз подтверждает, что ситуация незамедлительно должна быть решена политическими методами и без насилия»²⁴.

В то же время генералитет выполнил часть указаний премьер-министра. Согласно статье 245 конституции, армия «призвана оказывать помощь гражданскому правительству». 19 августа 2014 г., во избежание возможных терактов в Красной зоне столицы, подразделения правоохранительных органов были усилены федеральными войсками численностью до 1000 военнослужащих на срок с августа по октябрь 2014 г.²⁵

Оппозиция в очередной раз резко критиковала решение федеральных властей вызвать армейские части в центр столицы, заявляя, что «...в стране выработалась привычка обращаться за помощью к военным, а не к конституции»²⁶.

Позднее, в оправдание своей слабости, премьер сделал ряд непоследовательных шагов. Выступая в НА, он сказал, что генералитет преднамеренно вмешался в ситуацию.

²³ Пресс-релиз Штаба сухопутных войск Пакистана. URL: https://www.ispr.gov.pk/front/main.asp?o=t-press_release&id=2633 (дата обращения – 29.08.2014).

²⁴ Пресс-релиз Штаба сухопутных войск Пакистана. URL: https://www.ispr.gov.pk/front/main.asp?o=t-press_release&id=2635 (дата обращения – 31.08.2014).

²⁵ Army troops leave Red Zone today. URL: <http://nation.com.pk/national/19-Nov-2014/army-troops-leave-red-zone-today> (дата обращения – 19.11.2014).

²⁶ Dawn (дата обращения – 29.09.2014).

Армия «поправила» премьера, официально заявив, что правительство обратилось к генералу Р. Шарифу «содействовать» в переговорах с протестующей стороной. Отсутствие четкой позиции у Н. Шарифа вызвало дополнительную волну негодования оппозиции (ПНП, ННП, ДУИ(Ф)); они абсолютно отвергали какое-либо участие военных в политической жизни страны. Загнанный в угол Н. Шариф лично оправдывал вмешательство армии в урегулирование политического кризиса и гарантировал, что прозрачное и справедливое расследование случаев фальсификации выборов 2013 г. будет проведено с участием военных²⁷.

Генералитет, оставаясь нейтральным к противостоянию политических партий, выразил озабоченность в связи с использованием силы и подтвердил, что армия является аполитичным институтом, параллельно выражалось сожаление о попытках втянуть ее в политические споры. Сидячая забастовка в силу разных причин постепенно начала «таять». Острота событий привела к тому, что несколько дней глава Кабинета министров не появлялся на публике.

СМИ обрушили лавину обвинений в адрес высшего военного командования страны якобы в организации «тихого военного переворота». Частные телевизионные каналы транслировали сообщения «об отставке или отпуске премьер-министра... сразу после встречи начальника Штаба сухопутных войск и премьер-министра». 1 сентября 2014 г. новый пресс-релиз Департамента связи с общественностью штаб-квартиры вооруженных сил информировал о «беспопеченности» подобных сообщений. «Силой армии являются ее целостность и единство, которые поддерживаются с гордостью»²⁸. Генералитет не видел в политическом кризисе

²⁷ Enter the chief. URL: <http://www.dawn.com/news/1128518/enter-the-chief> (дата обращения – 29.08.2014).

²⁸ Пресс-релиз Штаба сухопутных войск Пакистана https://www.ispr.gov.pk/front/main.asp?o=t-press_release&latest=1 URL: (дата обращения – 01.09.2014).

угрозы ни территориальной целостности, ни суверенитету страны и рассматривал его как очередную склоку политических оппонентов, однако заявил, что армия по-прежнему будет играть роль в обеспечении безопасности государства и стоять на страже национальных интересов.

В ноябре 2014 г. вся кампания против армии безрезультатно была свернута. Одна из причин этого заключалась в том, что был совершен дерзкий теракт боевиков против детей военнослужащих. Ситуация вновь требовала объединения всех национальных усилий для ответа на вызов исламистов.

Внутриполитическая ситуация осенью 2014 г. постепенно нормализовалась, Кабинет министров вновь функционировал в рабочем режиме. Галопирующая инфляция, беспрецедентный рост цен на электроэнергию и природный газ, сокращение рабочих мест, отодвинутые на второй план событиями, требовали от Кабмина экономических реформ, которые возможны только при стабильной работе правительства.

И армия, и правящая администрация вынесли собственные уроки из кризиса лета 2014 г. Генералитет преследовал свои корпоративные интересы, и, оставаясь нейтральным, усилил свои политические позиции за счет ослабления исполнительной власти. Стиль правления премьер-министра Шарифа уже был лишен признаков узурпации власти и управления в «ручном режиме». В отличие от 2013 г. он активно шел на контакты с парламентской оппозицией, проводил консультации по вопросу назначения нового главного комиссара Избирательной комиссии Пакистана, с генералитетом обсуждал кандидатуру на пост генерального директора Межвидовой разведки в связи с завершением в ноябре 2014 г. срока службы генерал-лейтенанта З. Ислама и с ее согласия назначил на этот пост генерала Р. Ахтара. Отношения между гражданской администрацией и военными нормализовались, и в действиях

премьера все меньше было признаков намерений поставить армию под личный контроль. Но оставались еще многие нерешенные вопросы.

В рассматриваемый период у наблюдателей складывалось мнение, что военно-гражданские отношения вернулись в нормальное русло, т.е. армия сохранила нейтралитет в отношении «политического кризиса» в стране, а назначение нового генерального директора Межвидовой разведки прошло по согласованной схеме – начальник штаба сухопутных войск рекомендует, а премьер-министр утверждает названную кандидатуру.

Новый террористический акт (декабрь 2014 г.)

Следующим переломным этапом в отношениях между военным истеблишментом и гражданскими властями стали события 16 декабря 2014 г. Боевики ДТП совершили нападение на общеобразовательную школу в Пешаваре для детей военнослужащих, в результате чего погиб 141 человек и около двухсот были ранены. Теракт убедил и военное, и политическое руководство Пакистана принять неотложные меры общенационального масштаба по обузданию экстремизма. Благодаря оперативным и последовательным действиям Ставки гражданские власти под давлением генералитета официально ввели военные суды и узаконили их, приняв 21-ю поправку к конституции. Эта поправка была принята в исключительно короткие сроки, не характерные для законотворчества парламента любой страны, всего за три недели. 16 декабря 2014 г. произошел теракт, и уже 7 января 2015 г. обе палаты одобрили поправку. В тот же день президент ИРП подписал законопроект. Для этого были веские причины.

17 декабря 2014 г. премьер-министр заявил, что страна находится в состоянии войны и необходимо принять меры

для защиты конституционного строя. Срочно созванная Всепартийная конференция поддержала решение главы Кабинета министров об отмене моратория на смертную казнь²⁹. Несколько давних судебных приговоров по обвинению в терроризме были приведены в исполнение в течение трех суток. Введенный генералом-президентом Мушаррафом мораторий в 2006 г. был шагом навстречу конституционно-парламентской форме правления и одновременно ответом на настойчивые требования западных стран о соблюдении прав человека. Поэтому в день объявления о восстановлении судебного наказания в виде смертной казни пакистанские СМИ вновь заговорили об усилении позиций генералитета в Пакистане.

Пешаварская трагедия подтолкнула военных со второй половины декабря 2014 г. активизировать наступление на боевиков в ряде агентств ТПФУ. Вслед за Северным Вазиристаном военная операция была развернута в агентстве Хайбер и с января 2015 г. – в Моманде.

В ответ на теракт ДТП генералитет изложил свою позицию федеральному Кабинету министров, и правительство утвердило Национальный план действий (НПД). Он предусматривал жесткие меры по обузданию в стране экстремизма и терроризма. Но решающая борьба была впереди – проведение через парламентские комитеты антитеррористического законодательства, которое, наряду с прочими, включало пункт о предоставлении военным права задерживать гражданских лиц, совершивших или подозреваемых в совершении террористических действий. Часть депутатов расценили это предложение как вызов, направленный на подрыв демократических устоев.

В первой половине 2014 г., после серии терактов стало ясно, что политика национальной безопасности правитель-

²⁹ Мораторий введен в 2006 г. в период правления генерала-президента П. Мушаррафа.

ства ПМЛ (Н) полностью провалилась. Одной из причин называлась некомпетентность МВД. И только после трагедии в Пешаваре министр внутренних дел признал, что полицейские силы страны не были ни профессионально обучены, ни технически оснащены для борьбы с терроризмом. Первенство в антиповстанческих операциях он признавал за военными³⁰.

Недальновидная государственная политика и провал мер МВД в борьбе с противоправными деяниями экстремистов стали одной из множества причин распространения такого явления, как терроризм.

В июне 2014 г. теракт в аэропорту Карачи генералитет «использовал» как очередной аргумент в пользу того, чтобы подтолкнуть гражданские власти вновь вернуться к вопросу об антитеррористическом законодательстве. Национальная ассамблея в спешном порядке возобновила слушания отложенной ранее поправки к Антитеррористическому акту 1997 г. 15 июня 2014 г. депутаты одобрили ее, и новый документ получил название Акт о борьбе с терроризмом (поправка 2014 г.). Но уже через несколько дней, ввиду чрезвычайных обстоятельств, депутаты внесли еще одно дополнение в этот Акт. Оно давало определение «запрещенной организации», а также лицу, деятельность которого была под запретом. Были определены сроки и процедура задержания подозреваемого в совершении преступления, порядок передачи дел в суды, сроки рассмотрения судебных дел и т. д. Антитеррористический акт 1997 г. (вторая поправка 2014 г.) был шагом вперед в направлении обуздания деятельности боевиков, в первую очередь контроля за их финансовыми потоками. Силы безопасности получили право открывать огонь по подозреваемым, но только с разрешения гражданского чиновника или офицера, имевшего 17-й уровень государственной квалификации. Подобные ограничения были

³⁰ Dawn (дата обращения – 25.12.2014).

направлены (по мнению депутатского корпуса) на то, чтобы не допустить злоупотреблений силами безопасности, и предполагалось, что законопроект не будет направлен против учащихсЯ медресе и членов политических партий.

Однако документ вызвал много нареканий. Военнослужащие были ограничены в правах при преследовании боевиков во внутренних районах страны. Например, родственник любого лица, ставшего объектом расследования по какой-либо причине причастного к террористической деятельности, имел право подать исковое заявление в суд на подразделение, которое проводило операцию по зачистке района от боевиков. Иными словами, гражданские власти предусматривали проведение антитеррористической кампании силами МВД, рейнджеров, стремясь избежать привлечения регулярных воинских частей.

Практически одновременно депутаты поставили на рассмотрение другой законопроект о защите Пакистана, поступивший в НА еще в апреле 2014 г. 9 июля 2014 г. его текст был одобрен, и уже 15 июля он поступил на рассмотрение в Сенат, где и «застрял» на несколько месяцев.

Законопроект ставил целью гарантировать защиту от внешней или внутренней угрозы Пакистану, предотвращать другие акты, угрожавшие безопасности страны. Он охватывал все аспекты преступлений в соответствии с международным правом, предусматривал расширение полномочий правоохранительных органов при расследовании преступлений; ряд положений касался замораживания финансовых счетов, ареста и сроков содержания под арестом и конфискации имущества лиц, известных или подозреваемых в совершении террористических актов. Подобные действия предпринимались с целью поиска, конфискации имущества, финансовых счетов и обеспечений правовых процедур в отношении указанных лиц.

Но наряду со стандартными положениями законопроект содержал много ограничений при проведении антитеррори-

стических мероприятий и, главное, не предусматривал неотвратимости наказания за содеянные антигосударственные преступления. Антитеррористический акт 1997 г. (2014 г.) был подготовлен Министерством внутренних дел. Однако, учитывая отсутствие профессионально подготовленных кадров МВД и отсутствие должного технического оснащения полиции и внутренних войск, антитеррористическая кампания, как показали дальнейшие события, была обречена на провал. Но и в таком виде в июне – июле 2014 г. Антитеррористическое законодательство так и не поступило ни в канцелярию премьер-министра, ни президенту страны.

Пешаварская трагедия 2014 г. показала, что разгул исламистского террора представлял угрозу для самой гражданской администрации. Генерал Р. Шариф убедил премьер-министра в необходимости предпринять жесткие конкретные меры. После долгих колебаний Н. Шариф согласился. Генералитет жестко и последовательно продвигал антитеррористическое законодательство, разрабатывал критерии, согласно которым противоправные действия должны были квалифицироваться как террористические, разрабатывал все более действенные методы борьбы с терроризмом, совершенствовал меры превентивного характера, выявления и пресечения террористических акций на ранних стадиях.

Вопрос о военных судах еще более обострил противоречия в правящих структурах власти Пакистана: между судебной и исполнительной ветвями власти, генералитетом и политической оппозицией, праворегиональными партиями и правящей гражданской администрацией.

Первоначально оппозиционный лагерь «в штаны» воспринял введение военных судов, заявив о милитаризации судебной системы страны. Пакистанская народная партия, Национальная народная партия, Объединенное народное движение придерживались того, что военные суды несовместимы с конституционной демократией, рассматривали их

введение как нарушение основных прав человека, высказывали опасения, что закон может быть использован полицией и силовыми ведомствами против невиновных граждан и неугодных членов политических партий для оправдания незаконных задержаний и преследований. Праворелигиозные партии – Джамаат-и ислами и Джамаат улема-е-Ислам (Ф) – в качестве контрмеры выдвинули предложение о формировании «исламских шариатских судов для искоренения дискриминации и несправедливости со стороны общества». Представители Фемиды также противились введению военных судов.

Под давлением военных Н. Шарифу удалось переломить ситуацию в НА только после личной встречи со своим бывшим политическим оппонентом от ПНП, экс-президентом Асифом Али Зардари. Трагедия в Пешаваре отменяет претензии оппозиции. 24 декабря 2014 г. большинство политических партий с оговорками достигли консенсуса по Акту о защите Пакистана. Глава Кабинета министров заявил: «Наша решимость бороться с террором – сильное послание для тех, кто хочет уничтожить Пакистан. Время половинчатых решений закончилось». Всепартийная конференция 2 января 2015 г. поддержала предложение о внесении изменений в конституцию³¹.

5 января 2015 г. в повестку дня НА был внесен вопрос о конституционной поправке о военных судах. Кворум отсутствовал, поскольку на заседание не явились депутаты от ПДС и ДУИ(Ф). Тогда Н. Шариф пошел на хитрость. На следующий день он пригласил всех членов нижней палаты парламента на официальный завтрак, собрав таким образом недостающее количество голосов. 7 января 2015 г. 242 депутата нижней палаты парламента поддержали законопроект о 21-й поправке к конституции и поправку

³¹ MPC ends with national consensus on NAP. URL: <https://www.dawn.com/news/1154662> (дата обращения – 02.01.2015).

к Закону о пакистанской армии 2015 г. Члены двух право-религиозных партий и оппозиционной ПДС воздержались. Критики военных судов выступали против передачи армии больших полномочий, чем предусмотрено в конституции.

В тот же день, 7 января 2015 г., президент Мамнун Хусейн подписал законопроект и 21-я поправка к конституции вступила в силу. «Принимая во внимание чрезвычайную ситуацию и текущие обстоятельства, которые требуют специальных мер для ускоренного рассмотрения судебных дел, связанных с терроризмом, ведением военных действий или восстаний против Пакистана, и в целях предотвращения действий, угрожающих безопасности Пакистана со стороны террористических группировок, действующих от имени конфессии или секты, целесообразно предоставить конституционное обоснование необходимых мер, которые приняты в интересах безопасности и сохранения целостности Пакистана. Поправка остается в силе в течение двух лет»³². Согласно 21-й поправке, судебное дело могло быть направлено в военный суд для дальнейшего рассмотрения только после согласия федерального правительства.

И уже 9 января 2015 г. Ставка главнокомандующего армии объявила о создании девяти военных судов. По три судебных коллегии формировались в каждой провинции Хайбер-Пахтунхва и Панджабе, две – в Синде и одна – в Белуджистане. Спустя несколько дней, 13 января 2015 г., правительство приняло решение расширить географию также на Гилгит-Балтистан и Азад Кашмир. Тем самым, согласно заявлению премьер-министра, власти принимали все необходимые меры для ликвидации терроризма на территории Пакистана.

³² Constitution (Twenty-First Amendment) Act, 2015 Passed by the National Assembly: January 6, 2015 Passed by the Senate: January 6, 2015 Presidential Assent Received: January 7, 2015. URL: <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/amendments/21amendment.html> (дата обращения – 07.01.2015).

Усиление антитеррористического законодательства в Пакистане в формате 21-й поправки к Конституции 1973 г. – закономерный результат осознания обществом большого комплекса действий, материализовавшихся как ответ на «авторитарный» стиль правления премьер-министра Н. Шарифа, либеральное отношение гражданских властей (начиная с февраля 2008 г.) к местным и иностранным боевикам, отсутствие у властей четкой стратегии борьбы с терроризмом и исламистским экстремизмом, на игнорирование предупреждений федеральной армии о нарастающей опасности действия боевиков, на сопротивление судебных органов формированию военных судов и т. д.

Конституционное институтирование военных судов можно также рассматривать как ответ судебной системе Пакистана, которая своевременно не разработала критерии антитеррористического законодательства. Генералитет «продавил» через государственные гражданские структуры введение военных судов и тем самым получил индульгенцию на судебные преследования террористов, а главное – легитимную поддержку своим действиям на двухлетний срок.

Введение военных судов в Пакистане ставило и превентивные цели. Вывод коалиционных войск из соседнего Афганистана в конце 2014 г. активизировал движение афганских и пакистанских талибов в афгано-пакистанском пограничье. Одновременно в течение нескольких лет этот регион рекрутировал сторонников террористической организации ИГИЛ (запрещена в РФ) для вооруженной борьбы в Сирии и Ираке. Борьба с террористами продолжалась. Этому способствовали военные операции в пограничных с Афганистаном и внутренних районах страны, а также новое антитеррористическое законодательство.

Усиление позиций генералитета во внутренней и внешней политике Пакистана стало закономерным в силу ряда обстоятельств. Это слабость государственных институтов,

борьба правящих гражданских элит между собой, аморфность многопартийной системы, мягкость партийной оппозиции в законодательных органах власти, недостаточная поддержка массами гражданского руководства, особенности внешнеполитической обстановки в регионе.

Генералитет был заинтересован в упрочении отношений с федеральной властью. Два государственных института были едины в вопросах восстановления законности и правопорядка, которые были так необходимы для достижения экономической стабильности, разрешения энергетического кризиса и повышения торговой активности в стране³³. Н. Шариф с некоторым опозданием также начал демонстрировать поддержку действиям армии. Он был первым из руководителей в истории страны, который посетил агентство Северный Вазиристан, чтобы, как было зафиксировано в военном пресс-релизе, повысить боевой дух сил безопасности в период военной операции.

С течением времени армия стала мощной государственной силой и одним из весомых акторов внутривнутриполитической жизни страны. В отличие от политических партий, корпоративной целью которых было стать во главе исполнительной и законодательной ветвей власти, армия не ориентировалась на подобные перспективы. Вопросы национальной безопасности, согласно заявлению генерала Р. Шарифа, охватывали не только защиту суверенитета и территориальной целостности страны, но и права человека, экономику, водную безопасность, борьбу с терроризмом и исламистским экстремизмом. Поддержание стабильности и правопорядка – основные задачи армии, за исключением, конечно, если стране не грозит крах, исходящий от внутренних или внешних угроз.

³³ Economic Stability Government's Foremost Priority: President. URL: http://www.president.gov.pk/press_release_detail29b3.html?id=195 (дата обращения – 08.01.2016).

Глава V

АРМИЯ И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ В ПАКИСТАНЕ (2015–2017 гг.)

Генералитет и гражданские власти: за и против Национального плана действий

Конец 2014 – начало 2015 г. можно считать переломным периодом в истории Пакистана и в отношении премьер-министра Н. Шарифа к генералитету. В августе – сентябре 2014 г. политическая нестабильность в стране достигла критической точки. Длительная сидячая забастовка оппозиционной партии Движение за справедливость в центре Исламабада по причине обвинений в подтасовке результатов выборов 2013 г. угрожала подорвать успехи, достигнутые и прежней гражданской администрацией президента Асифа Али Зардари, и первыми указами сменившего его нового премьера. Военный истеблишмент не вмешивался во внутреннюю жизнь страны, предпочитая держаться в тени в роли наблюдателя. Но он незамедлительно согласился (по просьбе премьера Шарифа) на роль посредника между политическими оппонентами в дни, когда сидячая забастовка угрожала перерасти в серьезный политический кризис в условиях усиления международного давления.

Нападение боевиков ДТГ на учебное заведение в армейском гарнизоне в декабре 2014 г. и гибель подростков-

учащихся и преподавателей стало точкой невозврата для военно-гражданских властей. В те дни гражданская администрация пришла к выводу, что самая большая угроза, с которой столкнулась страна, была внутренней¹.

Трагедия в Пешаваре вскрыла многие слабые места в целом с обеспечением безопасности и еще более обострила противоречия в правящих структурах власти Пакистана: между судебной и исполнительной ветвями власти, генералитетом, политической оппозицией, праворегиональными партиями и правящей гражданской администрацией.

Генералитет потребовал «народный мандат» на борьбу с потенциальной угрозой терроризма и впервые поставил вопрос перед политическим руководством страны о необходимости более конкретного подхода к определению внутреннего и внешнего параметров безопасности Пакистана. С этой целью при поддержке и давлении военных в сжатые сроки на Всепартийной конференции была разработана и принята всеми парламентскими фракциями антитеррористическая программа в виде Национального плана действий (НПД), основные усилия которого были направлены на предотвращение и противодействие финансированию терроризма, в том числе путем усиления межведомственной координации в этой борьбе. Одновременно военное командование отдало приказы о начале военных действий в зоне пуштунских племен, расширяя таким образом географию операций (еще в июне 2014 г. войска вошли в агентство Северный Вазиристан и в декабре – в Хайбер).

Оперативным ответом новых властей на совершенный теракт стала отмена моратория, который был введен в 2006 г. на смертную казнь, несмотря на громкие протесты западных стран о нарушении прав человека. Либерализм гражданских властей по отношению к повстанцам из ДТП,

¹ Nawaz and the military. URL: <http://defence.pk/threads/nawaz-and-the-military.254486/#post-4331403> (дата обращения – 25.05.2013).

выразившийся в том, что ПМЛ(Н) выступала за переговорный процесс с боевиками, сменился широкой антитеррористической кампанией. Под давлением событий власти согласились на реализацию одновременно двух ее составляющих. Во-первых, это были военные операции как в пограничных районах, так и во внутренних урбанизированных центрах страны. А во-вторых, власти начали проводить социальные реформы, объединенные в программу НПД. 25 декабря 2014 г. федеральное правительство утвердило Национальный план действий по борьбе с терроризмом².

Основные его положения сводились к целому блоку начинаний. Это ликвидация боевиков запрещенных организаций, запрет на пропаганду терроризма, на распространение экстремистской литературы в любом виде, включая социальные медиа, меры по блокированию каналов источников финансирования террористов и разгрома их сетей, введение, регистрации и государственного контроля за деятельностью медресе (разработка единой программы исламского образования, прозрачность источников финансирования), а также административная реформа ТПФУ, пресечение активности боевиков в Белуджистане, Карачи, Панджабе, реформирование системы уголовного преследования, укрепление контртеррористических подразделений в федеральном и провинциальных отделениях МВД и других правоохранительных органах, предоставление им необходимых полномочий для перехвата информационных сообщений террористов.

С целью контроля за выполнением НПД во всех четырех провинциях были учреждены дополнительные провинциальные комитеты, в состав которых вошли представители как военного, так и политического руководства. Генерал Р. Шариф подчеркивал важность контроля за режимом

²COAS orders rapid execution of action plan. URL: <http://nation.com.pk/national/26-Dec-2014/coas-orders-rapid-execution-of-action-plan> (дата обращения – 26.12.2014).

безопасности, а также координации согласованных действий на низовом уровне и не соглашался с высказывавшимися сомнениями по вопросу о невозможности искоренения проявлений экстремизма и терроризма в Пакистане³.

Военные суды

Разработанный и согласованный военным командованием и гражданским руководством страны НПД вызвал неоднозначную реакцию со стороны отдельных партий. В ряде случаев раздавались требования вернуть армию во внутреннюю политику. Давление на гражданские власти постоянно росло, и глава Кабинета министров переживал не лучшие времена. Нетерпение проявляли и оппозиция, и военный истеблишмент. Н. Шариф вынужден был подчиниться обстоятельствам и «открыть двери» генералитету в гражданские институты власти всех уровней, правда, как он подчеркивал, в рамках конституционных установлений и сроков. Парламентские фракции провели три всепартийные конференции с целью выработать согласительную позицию. Военные настаивали на скорейшей реализации НПД и на учреждении военных судов с полномочиями рассматривать дела гражданских лиц, так или иначе причастных к террористическим актам. Генералитет разъяснял, что военные суды – это необходимая мера против экстремизма и терроризма в чрезвычайных обстоятельствах⁴.

Глава федерального правительства в обращении к нации объявил, что политическое руководство страны

³ Apex committees formed in all provinces to implement NAP. URL: <https://tribune.com.pk/story/816591/army-chief-attends-meeting-on-formation-of-napcommittees/> (дата обращения – 03.01.2015).

⁴ Apex committees formed in all provinces to implement NAP . URL: <https://tribune.com.pk/story/816591/army-chief-attends-meeting-on-formation-of-napcommittees/> (дата обращения – 03.01.2015).

согласилось с предложением генералитета сформировать специальные военные суды, чтобы снизить активность террористов. Создание их потребует конституционной поправки, прежде чем они начнут функционировать. Но эти меры предприняты в ответ на требования гражданского общества скорейшего исполнения правосудия⁵.

Почему встал вопрос о конституционной поправке? Судебная система страны уже сталкивалась с попыткой формирования военных трибуналов по рассмотрению судебных дел гражданских лиц, подозреваемых в совершении терактов, и выиграла этот вызов⁶.

В 2015 г. законодательная и исполнительная ветви власти и военный истеблишмент вновь столкнулись с необходимостью в правовом порядке закрепить формирование и функционирование военных судов, работу которых не вправе был отменить даже Верховный суд Пакистана.

Ряд оппозиционных партий – ДУИ(Ф), ДИ и ПДС – в начале января 2015 г. вновь выступили против формирования специальных военных трибуналов. Парламентарии высказались за поправку к конституции и внесение изменений в Закон о пакистанской армии 1952 г.⁷

7 января 2015 г. 242 депутата Национальной ассамблеи поддержали законопроект о 21-й поправке к консти-

⁵ COAS orders rapid execution of action plan. URL: <http://nation.com.pk/national/26-Dec-2014/coas-orders-rapid-execution-of-action-plan> (дата обращения – 26.12.2014).

⁶ В 1998 г. правительство премьер-министра Н.Шарифа (второй срок пребывания его у власти) обнародовало Постановление № XII 1998 г. Одной из целей было создание специальных военных судов в Синде (в середине 90-х годов провинцию захлестнула волна террора, особенно в мегаполисе Карачи). Но в 1999 г. Верховный суд вынес решение об их неконституционности. Военным коллегиям предписывалось передать все судебные дела, связанные с терроризмом, на рассмотрение антитеррористическим судам, действовавшим в соответствии с Законом о борьбе с терроризмом 1997 г.

⁷ Pakistan Army Act (PAA) of 1952. URL: <http://www.dawn.com/news/1154802/print/print> (дата обращения – 03.01.2015).

туции⁸ и поправку к Законопроекту о пакистанской армии (2015)⁹. Члены двух праворелигиозных партий и оппозиционной ПДС воздержались. Критики военных судов выступали против передачи армии больше полномочий в стране¹⁰. Учреждение военных судов было запоздалым ответом на осознание властей, что судебная система Пакистана пасует перед террористами.

Многие в Пакистане критиковали и Закон о защите Пакистана, и законопроект о 21-й поправке к конституции, подчеркивая тенденцию к усилению власти военных. Генералитет напомнил, что еще в 2009 г. военное командование провозгласило новую военную доктрину Пакистана. Принципиальным отличием от прежней было изменение понятия врага. Основная угроза, по утверждению Равалпинди, где располагался штаб СВ, исходила не от внешнего врага – Индии, – а от внутреннего – местных антифедеральных вооруженных элементов и иностранных боевиков. Но военные и гражданские власти имели разный подход по отношению к боевикам. И правительство ПНП, и ПМЛ(Н) в первые годы правления в XXI в. повторяли одну и ту же ошибку, инициируя диалог с боевиками, надеясь на их лояльность.

Военно-гражданские власти активно взяли курс на борьбу с сепаратизмом, конфессиональным и этническим насилием, терроризмом во внутренних районах страны с целью поддержания политической стабильности,

⁸ Constitution (Twenty-First Amendment) Act, 2015, Passed by the National Assembly: January 6, 2015, Passed by the Senate: January 6, 2015, Presidential Assent Received: January 7, 2015. URL: <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/amendments/21amendment.html> (дата обращения – 07.01.2015).

⁹ Motions to discuss constitutional amendments tabled in NA. URL: <http://www.dawn.com/news/1154831/motions-to-discuss-constitutional-amendments-tabled-in-na> (дата обращения – 03.01.2015).

¹⁰ Constitution (Twenty-First Amendment) Act, 2015. URL: <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/amendments/21amendment.html> (дата обращения – 07.01.2015).

территориальной целостности и достижения экономического роста страны.

В ответ на предпринятые меры властей боевики заявили о новой волне террора. 5 января 2015 г. лидер Движения Талибан Пакистана мулла Фазлулла выступил с видеообращением, заявив о планируемых нападениях на детей¹¹.

Отношения центральных властей и военного истеблишмента на короткое время стабилизировались. Но выигрыш был явно на стороне генералитета. По сути, разработанная военными НПД была ориентирована не только на военные действия. Это была и программа социально-административных реформ, которую федеральное и провинциальные правительства обязались провести в рамках национальной антитеррористической кампании.

Поддержание режима безопасности было важно для выполнения главного экономического проекта страны – Китайско-пакистанского экономического коридора, утвержденного в апреле 2015 г. В качестве основного требования его реализации Китай жестко поставил вопрос о ликвидации баз боевиков во внутренних районах Пакистана, без чего не могло быть открыто финансирование. Первоначальный же пакет инвестиций в размере 46 млрд долл. был крайне важен для энергодефицитной страны.

Выполнение НПД, естественно, подразумевало ее полный контроль со стороны властей. Невыполнение плана и несостоятельность гражданской администрации в выполнении его по ряду причин в дальнейшем вновь стали причиной жесткой критики со стороны генералитета.

Особенность политического развития Пакистана в 2015–2017 гг. проявилась в дальнейшем внедрении военного компонента в государственный аппарат. Другой особенностью стала добровольная передача правящей феде-

¹¹ Pakistan votes for insurgents to face military trials. URL: <http://www.bbc.com/news/world-asia-30693519> (дата обращения – 06.01.2015).

ральной администрацией части государственных функций военным. Но при этом она оставляла за собой право контролировать их действия. Уже в первых числах января 2015 г. во всех четырех провинциях были сформированы дополнительные Комитеты управления, в состав которых вошли представители как военного, так и политического руководства с целью контроля за выполнением НПД на всех уровнях. Пакистанские СМИ писали, что эти комитеты стали институциональной основой для расширения роли военных в гражданских делах. Они периодически проводили заседания в штаб-квартирах армейских корпусов, расквартированных в провинциях, что автоматически повышало роль их командиров. Потеря части властных функций гражданскими лидерами в те дни как бы компенсировалась их надеждами избежать отстранения от своих должностей военными. Кабинет министров очень рассчитывал, что, поддерживая сбалансированные отношения с ним, военные адекватно ответят на все внутренние и внешние вызовы государству, не станут покушаться на позиции правящей парламентской элиты.

В 2015–2017 гг. классическая модель отношений гражданских властей и военного истеблишмента при верховенстве демократических институтов функционировала в Пакистане де-юре. Генералитет действовал в рамках статьи 243-й конституции и не ставил цель захвата власти путем государственного переворота. Усиление военных в госуправлении стало закономерным в силу ряда объективных причин, в частности отсутствия механизма и политики преемственности у центрального правительства с истекшим мандатом полномочий и нового Кабинета министров, из-за борьбы внутри правящей коалиции и усиления парламентской оппозиции (в марте 2015 г. ПНП одержала победу на выборах в Сенат), по причине бегства политиков из любой партии, если та входила в полосу трудностей. Это была и слабость партийной оппозиции в законо-

дательных органах власти, отсутствие в них прозрачности, отчетности и контроля со стороны вышестоящих органов, а также недостаточная поддержка народными массами гражданского руководства и целым рядом других причин, которые в совокупности служили серьезной помехой развитию Пакистана.

Устойчивое намерение военных удержаться от прямого вмешательства в политику возможно было только в условиях длительного и эффективного правления гражданских администраций, укрепления ими демократических тенденций. Но федеральные правительства, возглавляемые двумя кланами – Бхутто – Зардари и Шарифов и, соответственно, Пакистанской народной партией и Пакистанской мусульманской лигой (Н), – были озабочены исключительно целью стать во главе исполнительной и законодательной ветвей власти и управлять страной, руководствуясь личными интересами.

Тем не менее в периоды военных и военно-гражданских режимов армия совершенствовалась фактически в качестве многофункционального государственного механизма, выполнявшего одновременно функции управления, исполнения и контроля за развитием страны и общества. К середине второй декады XXI в. армия подошла мощной сплоченной силой, способной оперативно и с пониманием реагировать на внутренние и внешние раздражители. Защищая свои коренные корпоративные интересы, военные, выступая от имени государства, активно вмешивались также в политические процессы.

Будучи сплоченной силой, федеральная армия выполняла множество гражданских функций, выходящих за рамки ее назначения с целью не допустить социального взрыва в стране.

В частности, военнотружущие сопровождали, а в отдельных случаях проводили избирательные кампании, например в Гилгит-Балтистане в 2015 г. Тогда Изби-

рательная комиссия Пакистана и гражданская администрация области обратились в Штаб СВ с просьбой направить боевое подразделение для поддержания законности и порядка. Военные проводили выборы в органы власти низшего, среднего и высшего звена, участвовали в управлении госструктурами, например такими, как Wapda (Water and Power Development Authority), обеспечивали защиту персонала, проведение санитарно-медицинских кампаний в интересах материнства и детства, оказывали медицинскую помощь и распределяли продовольствие среди пострадавших от засухи или наводнений. Все это предопределило неизбежность усиления позиций военных в Пакистане.

Федеральные власти сразу приступили к реализации НПД, объявив о реформе религиозного образования. Все мероприятия планировалось завершить в течение одного года. Контроль за проведением реформы был возложен на Министерство внутренних дел. Столкновения интересов гражданских властей и генералитета начались с первых же дней реализации этой инициативы. Парламентская оппозиция в лице праворелигиозных партий ДИ и ДУИ(Ф) выступала против планов правительства ввести государственный контроль за деятельностью учебных заведений. Их поддерживало руководство многих религиозных учебных заведений. Медресе часто организовывались при мечетях, многие патронировались влиятельными политическими партиями, которые рассматривали учащихся в качестве исламистского резерва для организации уличных демонстраций, распространения пропагандистских листовок. ДУИ(Ф), несмотря на членство в правящей коалиции, впервые в феврале 2015 г. объявила о начале протестного движения против НПД, объясняя это тем, что муллы «не вправе отойти от собственной идеологии». Этот момент рассматривался оппозиционерами как введение ограничений на самостоятельность этого вида образования.

Внимание властей к исламским религиозным школам усилилось еще в декабре 2014 г. Тогдашний министр внутренних дел подчеркивал, что медресе являются прямыми «поставщиками» боевиков (до 30 тысяч студентов) в год, поскольку практически каждый десятый студент был связан с ними¹². В обществе было широко распространено мнение, что учащиеся медресе, как минимум выступали в роли сборщиков средств для исламистов.

НПД вводил регулирование федеральной и местными администрациями деятельности всех медресе (ранее власти их не контролировали), требование обязательной государственной перерегистрации и усиление контроля за новыми медресе, их финансированием и учет иностранных студентов. Одновременно власти установили запрет на литературу, пропагандирующую воинственный экстремизм и использование громкоговорителей при мечетях.

В 2015 г. федеральное и провинциальные правительства осторожно коснулись еще одной темы – содержания образовательных программ медресе, опасаясь как резких проповедей улемов, так и уличных протестов студентов. Была поставлена цель «очистить» учебные программы от призывов к религиозной ненависти по отношению к другим конфессиям, расширить перечень образовательных дисциплин (до 2015 г. ориентированный только на изучение Корана) и привести их в соответствие с государственными стандартами.

НПД обязывал администрации медресе представлять аудиторские отчеты и раскрывать каналы денежных поступлений. Власти натолкнулись на сопротивление администраций медресе раскрытию источников поступлений денег. На протяжении многих десятков лет финансирование учебных заведений проводилось за счет иностранных спонсоров.

¹² Madrassas: the enemy within. URL: <http://nation.com.pk/columns/13-Jan-2015/madrassas-the-enemy-within> (дата обращения – 03.01.2015).

По заявлению МИДа Пакистана, «некоторые пакистанские медресе напрямую финансировались соседними исламскими странами»¹³, в основном через фонды пожертвований и отчислений с закята (от религиозных налогов).

Уже первые шаги властей по реформированию медресе выявили, что, например, в провинции Синд функционировали 9590 медресе, из которых только 6503 работали легально¹⁴. Одновременно подтвердилась информация о работе 61 запрещенной религиозной молодежной группировки¹⁵.

Обстановка обострилась в марте 2015 г. настолько, что федеральное правительство, вступив в противоречие с позицией военных, приняло решение отказаться от трех из двадцати пунктов НПД. Это касалось реформы медресе, действий против запрещенных организаций и репатриации афганских беженцев. Подобный отказ ставил под удар реализацию плана как такового.

Несмотря на сопротивление части улемов, 10 сентября 2015 г. между правительством и организацией священнослужителей было достигнуто соглашение по вопросу о регистрации всех медресе. Федеральное МВД обязывалось разработать соответствующую процедуру. Центральное правительство, Госбанк и Министерство финансов должны были контролировать поступления денежных средств. Но процесс регистрации медресе не был завершен и в 2017 г., так же как и пересмотр учебных программ. Пробуксовка реформы свидетельствовала о неспособности гражданских властей поставить под контроль институты, которые часто

¹³ Record of the Press Briefing by Spokesperson on 8th January 2015. URL: <http://mofa.gov.pk/record-of-the-press-briefing-by-spokesperson-on-8th-january-2015/> (дата обращения – 08.01.2015).

¹⁴ Geo-tagging of 3,662 madressas completed in Sindh, CM told. URL: <http://www.dawn.com/news/1205905/geo-tagging-of-3662-madressahs-completed-insindh-cm-told> (дата обращения – 09.09.2015).

¹⁵ Ibid.

провоцировали незаконную деятельность учащейся молодежи, и перекрыть каналы нелегальной подпитки религиозных школ. Многие положения реформы в рассматриваемый период не были выполнены в силу объективных причин.

Реформы ТПФУ

Реализуя НПД, Н. Шариф не считал приоритетным вопрос конституционного реформирования ТПФУ. Высказывалось несколько причин. Одна из них была связана с его отказом от конфронтации с праворелигиозными партиями. Их влияние оставалось сильным в провинции Хайбер-Пахтунхва и в политических агентствах зоны пуштунских племен. По итогам выборов в парламент в 2013 г. партия Джамаат-улема-Ислам (Фазл) укрепила свои позиции в законодательных органах власти.

Но была и другая причина – усиление противостояния руководства ПМЛ(Н) и военного истеблишмента, который настаивал на реформе, рассматривая ТПФУ зоной своего контроля. Трансграничные переходы боевиков из Афганистана и, как следствие, военные операции по зачистке от боевиков агентств Северного Вазиристана, Моманда, Хайбера и других вновь подняли уровень опасности до критического. Штаб СВ не рекомендовал журналистам, государственным чиновникам посещать этот район. Контроль генералитетом Территории с 2001 г. (начала антитеррористической международной военной операции в соседнем Афганистане) объяснял доминирование военных в формировании афганского вектора внешней политики Пакистана. Но это не останавливало процесс реформ.

Административные реформы и реформы развития ТПФУ с особым вниманием к вопросу возвращения временно перемещенных лиц были одним из основных пун-

ктов НПД¹⁶. В сентябре 2015 г. власти анонсировали Долгосрочный план действий (2015–2025) по управлению регионом. Основная его цель состояла в том, чтобы вовлечь гражданское население в политический мейнстрим, ввести систему правосудия, действовавшую на территории страны, укрепить государственный сектор, внедрить подотчетность местных чиновников в вопросах борьбы с коррупцией, заставить своевременно отвечать на запросы населения, установить парламентский контроль за проведением реформы. Однако механизм реализации реформы отсутствовал.

В ноябре 2015 г. был учрежден Комитет реформ ТПФУ (КРТ) во главе с советником премьер-министра по иностранным делам С. Азизом¹⁷. Комитет проделал большую работу по сбору информации, выяснению мнения местного населения относительно будущего статуса ТПФУ, и в августе 2016 г. представил отчет на обсуждение в законодательные органы власти.

Обосновывая необходимость административного реформирования ТПФУ, правительство подчеркивало хроническую нищету местного населения (самый высокий показатель в стране), отсутствие основных прав и свобод, слабый контроль Территории со стороны федеральных властей и активность боевиков.

Военно-гражданские власти Пакистана заявляли, что добиться социально-экономической и политической стабильности в ТПФУ после вывода в декабре 2014 г. большей части войск МССБ из соседнего Афганистана возможно при условии, во-первых, выдворения антигосударственных элементов, проведя серию военных операций силами феде-

¹⁶ Implementation of FATA Reforms Package: Setting the Priorities. URL: <http://www.ips.org.pk/implementation-fata-reforms-package-setting-priorities/> (дата обращения – 02.03.2017).

¹⁷ Fata reforms: an opportunity. URL: <http://www.dawn.com/news/1223246/fata-reforms-an-opportunity> (дата обращения – 30.11.2015).

ральной армии и уничтожив террористическую инфраструктуру, во-вторых, реализации комплекса социально-экономических реформ.

Учитывая успехи армии в военной операции с целью освобождения агентств Северный Вазиристан и Хайбер от иностранных и местных боевиков, генералитет поставил задачу скорейшего правового и социально-экономического интегрирования ТПФУ в состав Пакистана, а также подверг резкой критике федеральное правительство за медленное выполнение программ в ТПФУ. К этому времени армия, по утверждениям военных, самостоятельно осуществила 178 проектов в социальной сфере, в коммуникационном и энергетическом секторах в зоне племен и Малаканде, а строительные батальоны восстановили часть Центрального торгового коридора, соединившего агентство Южный Вазиристан с Афганистаном. Это было важно для нормализации отношений с Кабулом.

Боевые действия в ТПФУ привели к переселению 338 тыс. семей местных жителей во внутренние районы страны. В 2015 г. федеральные власти признавали, что в случае очередной отсрочки реформы или невыполнения масштабных восстановительных работ положительные результаты военной кампании против боевиков в зоне племен без поддержки местного населения будут сведены к нулю. Власти отдавали отчет, что социальная значимость реформ связана с программами оказания помощи 2,5 млн временно перемещенных лиц. Центральное и провинциальное правительства в декабре 2015 г. учредили несколько программ помощи, например Реконструкции и реабилитации. Одновременно был учрежден специальный фонд в декабре 2015 г. как Программа компенсации потерь.

В условиях слабой развитости местных органов управления и нехватки квалифицированных кадров большую часть восстановительных работ выполняли военнотруж-

щие Пограничного корпуса и полувоенных формирований¹⁸. Местные жители приветствовали эту помощь.

С завершением боевых действий в отдельных районах ТПФУ Пограничный корпус совместно с полувоенными формированиями в июле 2016 г. провели мониторинг в секторах образования и здравоохранения, в частности посещали школы, колледжи и медицинские центры с целью выявления данных о нехватке учителей, врачей, вспомогательного персонала.

Реконструкция разрушенных объектов в ТПФУ проводилась одновременно со строительством новых в рамках Комплексного плана реабилитации ТПФУ, принятого еще в сентябре 2014 г. Строительные войска восстанавливали участки древнего Центрального торгового коридора. Дорога представляла собой кратчайший путь между Северным и Южным Вазиристаном и далее вела в Афганистан и республики Центральной Азии. Ожидалось, что с ее открытием активизируется приграничная торговля в зоне племен и в южных районах провинции Хайбер-Пахтунхва¹⁹.

Срок возвращения на родину трех миллионов афганских беженцев истекал 31 декабря 2015 г., но их проблемы оставались нерешенными. Беженцы несли с собой дополнительное финансовое бремя и часто были источником криминальных разборок²⁰. Генералитет обвинял в бездействии федеральное правительство, в частности Министерство по делам пограничных районов.

Комитет реформ ТПФУ разработал Десятилетнюю Программу развития ТПФУ (2015–2025). Она включала два

¹⁸ Army to monitor schools, health centers in Fata. URL: <http://www.dawn.com/news/1270732> (дата обращения – 14.08.2016).

¹⁹ Gen. Raheel inaugurates Central Trade Corridor in SWA. URL: <https://www.geo.tv/latest/96471-gen.-raheel-inaugurates-central-trade-corridor-in-swa> (дата обращения – 09.11.2016).

²⁰ Police arrest 260 suspects in Quetta. URL: <http://www.dawn.com/news/1160668/police-arrest-260-suspects-in-quetta> (дата обращения – 31.01.2015).

основных направления: социально-экономическое развитие региона и предоставление конституционных прав и свобод местному населению. Планировалось строительство или реконструкция городских центров и плотин в семи агентствах, разработка месторождений полезных ископаемых, реализация программы здравоохранения и профессионального образования, строительство социальных объектов, например зданий судов.

Федеральные власти уже имели опыт административных реформ в северных районах, в Гилгит-Балтистане и области Малаканд и тогдашнем СЗПП в 2009–2011 гг. Практика показала, что обе модели административного устройства оказались несовершенны, поэтому в силу ряда причин власти отказались от референдума по вопросу об административном устройстве зоны племен, ограничившись опросом фокус-групп среди местного населения. Обсуждались несколько вариантов: вхождение ТПФУ в состав провинции Хайбер-Пахтунхва; создание отдельной провинции; преобразование ТПФУ в административную территорию провинции ХП по примеру района Малаканд в соответствии со статьей 247; продление статус-кво при одновременном введении отдельных реформ.

7 сентября 2015 г. 19 парламентариев от ТПФУ выступили в поддержку интеграции с провинцией Хайбер-Пахтунхва. Большинство политических партий (Пакистанская народная партия, Партия справедливости, правящая Пакистанская мусульманская лига (Наваз), Джамаат-и ислами и Национальная народная партия) поддерживали вариант слияния. И только две праворелигиозные партии – Джамаат улама-и ислам Фазл и Пахтунхва Милли Авами – выступили за образование самостоятельной провинции²¹. Многие объ-

²¹ Everyone but the locals were taken on board for Fata reforms. URL: <http://www.dawn.com/news/1310369/everyone-but-the-locals-were-taken-on-board-for-fata-reforms> (дата обращения – 23.01.2017).

ясняли это опасениями Ф. Рехмана, лидера ДУИ(Ф), потерять влияние в зоне племен²².

Комитет реформ ТПФУ подчеркивал уважительное отношение к местным обычаям и особенностям родоплеменной структуры пуштунского этноса, мнению старейшин при рассмотрении споров. Подобный подход исключал ошибки или провал реформы, которая анонсировалась властями как процесс, а не самоцель. В зоне племен планировалось расширение юрисдикции Верховного суда и Высокого суда провинции Хайбер-Пахтунхва, усиление роли правоохранительных органов (было рекомендовано учредить дополнительно 20 000 новых пунктов полиции) и Пограничного корпуса для эффективного мониторинга границы с Афганистаном, а также земельная реформа (капитализация сельскохозяйственных активов ТПФУ с целью освободить заблокированные фонды); контроль за легальным сбором налогов в агентствах.

Прочное сотрудничество с провинциальными и центральными властями было возможно, построив вертикаль местных органов власти. Эта часть реформы ТПФУ была наиболее сложной, учитывая нехватку квалифицированных кадров. Сложной оставалась и специфика работы в местных условиях.

В феврале 2017 г. Кабинет министров утвердил пакет реформ для Территории племен федерального управления. Он предусматривал реализацию четырех основных проектов: административного, судебного, экономического и социального²³.

Депутаты от зоны племен критиковали медлительность федерального правительства в вопросе реформы ТПФУ.

²² Utilitarianism and FATA. URL: <http://nation.com.pk/columns/06-Feb-2017/utilitarianism-and-fata> (дата обращения – 06.02.2017).

²³ Замаараева Н.А. Пакистан: реформа Территории племен федерального управления. URL: <http://va.ivran.ru/articles?artid=7002> (дата обращения – 24.02.2017).

Местное население ставило цель принять участие во всеобщих парламентских выборах 2018 г. Однако, не имея конституционных прав, оно оставалось за рамками избирательного процесса.

Далеко не все политические партии в парламенте поддерживали реформы в ТПФУ. Соппротивление праворегиозных партий нарастало. Махмуд Хан Ачакзай, лидер Пахтунхва Милли Авами, выступил против предложенного слияния ТПФУ с Хайбер-Пахтунхва²⁴. Его поддерживали мауланы из ДУИ(Ф). Опасаясь потерять союзников, чье влияние продолжало доминировать в зоне пуштунских племен, Н. Шариф в конце мая 2017 г. отдал распоряжение отложить реформы на неопределенное время. Это было сделано незадолго до официального решения ВС о смещении его с поста главы Кабинета министров Пакистана²⁵.

Отступление от реформы многие в Пакистане рассматривали как отказ федеральных властей предоставить конституционные права и свободы пуштунам. Приостановка реализации реформы делала западные границы страны уязвимыми, вела к подрыву успехов военных по очистке районов от местных и иностранных боевиков и военной операции по выдворению боевиков из агентств.

Меры по установлению законности и правопорядка в Белуджистане

В течение 2015 г. ситуация с законностью и правопорядком в провинции Белуджистан улучшилась благодаря комплексу мер и согласованным действиям федеральных, провинциальных властей и военного руководства, учи-

²⁴ Uproar in NA over govt move to delay Fata reforms. URL: <https://www.dawn.com/news/1334030> (дата обращения – 19.05.2017).

²⁵ Fata on the back burner. URL: <https://www.dawn.com/news/1336406/fata-on-the-back-burner> (дата обращения – 31.05.2017).

тая, что в 2015 г. провинция столкнулась с множеством вызовов. Это столкновения на этнической и религиозной почве (одна из причин – нехватка профессиональных полицейских из-за отказа служить в провинциальном отделении МВД). Это сепаратистские настроения и антифедеральные акты боевиков Объединенной армии Белуджистана, Белуджского фронта освобождения, Освободительной армии Белуджистана, Белуджской республиканской армии, организации Лашкар-и-Белуджистан и других. К таким вызовам можно отнести также общие нарушения законности и правопорядка, разногласия провинциальных и центральных властей по вопросу о западном маршруте КПЭК, претензии правительства Белуджистана к федеральным властям о несправедливом распределении природных ресурсов провинции.

Генералитет осознавал, что потенциал Белуджистана как регионального центра энергетики и торговли (что и предусмотрено проектом КПЭК) можно реализовать только в тесном контакте с гражданскими администрациями. Исходя из этого, он действовал по двум направлениям – поддерживал режим безопасности и активно участвовал в социально-экономическом развитии провинции.

Последовательно, в рамках реализации НПД, действовал Пограничный корпус, расквартированный в провинции. Силы безопасности, по заявлениям военных источников, провели 1840 разведывательных операций против боевиков. Правоохранительные органы при поддержке армии арестовали более 8 тыс. исламистов. В ответ боевики осуществили целую серию терактов. Ситуация с правопорядком в провинции накалялась²⁶. Военные же операции лишь усугубляли ситуацию в густонаселенных урбанизированных центрах.

²⁶ FC kill seven militants in Dera Bugti search operation. URL: <http://www.dawn.com/news/1168852/fc-kill-seven-militants-in-dera-bugti-searchoperation> (дата обращения – 10.03.2015).

В этих условиях правительство провинции Белуджистан при поддержке Пограничного корпуса разработало программу примирения с боевиками, которая предусматривала амнистию и дальнейшую их интеграцию в гражданское общество. Успех этой инициативы был очевиден и показателен для других регионов страны. В июне 2015 г. власти организовали показательную акцию: более 100 боевиков Белуджистана, сражавшихся с оружием в руках против сил безопасности, сдались властям и заявили о своей верности стране. Немногим позднее, 14 августа 2015 г., в День независимости Пакистана, 400 боевиков в Белуджистане также публично сложили оружие. Акция состоялась в нескольких городах – Кветте, Хуздаре, Дера Бутти. Политика примирения имела свое продолжение. В сентябре 2015 г. более двух десятков боевиков сложили оружие в районе Нушки. Большинство их принадлежали к запрещенной Белуджской республиканской армии²⁷. В процессе примирения в Белуджистане, если верить демонстративным акциям, был достигнут прогресс. Однако дальнейшее урегулирование шло медленно. Это объяснялось, с одной стороны, непримиримой позицией Б. Бутти – лидера запрещенной Белуджской республиканской партии²⁸, а с другой – подрывной деятельностью внешних сил (в Пакистане под ними имеют в виду Индию)²⁹. Гражданское и военное руководство Белуджистана обещало искоренить практику распространения наркотиков в провинции.

²⁷ Two dozen Baloch 'militants' lay down their weapons. URL: <http://www.dawn.com/news/1206921/two-dozen-baloch-militants-lay-down-theirweapons> (дата обращения – 14.09.2015).

²⁸ Analysis: Major NAP issues prompted military's reaction. URL: <http://www.dawn.com/news/1220715/analysis-major-nap-issues-prompted-militarys-reaction> (дата обращения – 19.11.2015).

²⁹ Record of the Press Briefing by Spokesperson on 07th May 2015. URL: <http://mofa.gov.pk/record-of-the-press-briefing-by-spokesperson-on-07th-may-2015/> (дата обращения – 07.05.2015).

Поддержание правопорядка в провинции проводилось на фоне благоприятных экономических условий. В 2015 г. федеральные власти инициировали строительство нескольких крупных проектов (Дамба Манги, Белуджский сельскохозяйственный университет и эстакада на Смутн-роуд). В тот же год началось финансирование первых проектов в рамках КПЭК. Сооружение многих инфраструктурных объектов проводилось строительными батальонами федеральной армии или подрядными организациями, аффилированными с военным командованием³⁰.

Военные в Карачи

Поддержание правопорядка во внутренних районах страны – еще одна сфера, за счет которой расширялись функции военных. Операции, в которых наряду с военными принимали участие сотрудники правоохранительных органов и полицейские подразделения, включали борьбу с террористами, а также противодействие конфессиональному и этническому насилию. Вопросы национальной безопасности постоянно контролировались штабом СВ. Одна из первых операций по установлению и поддержанию режима правопорядка с участием полицейских сил и сил безопасности в урбанизированных центрах страны была проведена в Карачи в рамках НПД. Мегаполис, по оценкам с населением 20 млн человек, растянувшийся по побережью Индийского океана, сотрясали целенаправленные теракты боевиков (нападение на аэропорт), межэтнические и межконфессиональные столкновения, разборки криминальных группировок, уличные демонстрации политических оппонентов и т. д.

³⁰ Press release Rawalpindi – July 25, 2015 No PR-209/2015-ISPR. URL: <https://ispr.gov.pk/press-release-detail.php?id=2952> (дата обращения – 25.07.2015).

Еще в сентябре 2013 г. федеральные власти инициировали полицейскую операцию в Карачи против преступных элементов. Но эффективные результаты не были достигнуты. В 2015 г. в операцию по очистке города от террористических группировок и установлению порядка Генштаб армии подключил подразделения Карачинского армейского корпуса. С этой целью была сформирована Специальная группа безопасности для проведения операций по защите правопорядка. Отряды СГБ были развернуты на 30 жизненно важных объектах города. В ходе Карачинской операции военные столкнулись с сопротивлением со стороны политических сил, которые поддерживали контакты с криминальными и террористическими группами. Выступления вновь вызвали трения между военными и гражданскими лицами.

Пакистанские СМИ утверждали, что была поставлена и другая задача – взять город под контроль военных. Но, как показали дальнейшие события, причины не были безосновательны. Карачи – крупнейший и богатейший город Пакистана. На его долю приходится половина национального дохода, здесь расположены биржа, Центральный банк и гигантский порт. Другими словами, это чрезвычайно важный экономический и социальный узел Пакистана.

Поэтому очередной этап антитеррористической операции в городе в 2015 г. предоставил армии дополнительные рычаги влияния на экономический центр страны, что привело к ослаблению позиций традиционно сильной в Карачи политической партии Объединенное движение мухаджиров во главе с А. Хусейном. Весь 2015 г. подразделения федеральной армии оставались и в столице страны – Исламабаде. Они были размещены там еще в мае 2014 г. в ожидании возмездия за наступление военных в Северном Вазиристане.

Летом – осенью 2015 г. силы быстрого реагирования армии и полувойсковые формирования оставались в сто-

лице для поддержания правопорядка в период избирательной кампании в верхнюю палату парламента, позднее – для мониторинга за ситуацией на избирательных участках в период проведения выборов в органы местного управления.

Генералитет и борьба с финансированием терроризма

Вопрос о блокировании источников финансирования террористических организаций оставался одним из самых сложных для властей. Например, в Пешаваре – административном центре провинции Хайбер-Пахтунхва – продолжали нелегально функционировать системы перевода денег хавала и хунди. Более половины дилеров составляли афганцы, работавшие без лицензий. Представители Госбанка Пакистана неоднократно поднимали вопрос перед властями о необходимости принятия закона о запрете незаконной торговой деятельности, однако сталкивались с отсутствием заинтересованности со стороны властей.

Борьба с терроризмом и меры противодействия экстремизму оставались основными приоритетами армии Пакистана³¹. Конкретным шагом на пути ликвидации вооруженных боевиков, как отмечалось выше, стала военная операция «Зарб-о-азб» («Удар меча») в зоне пуштунских племен на границе с Афганистаном³². Начавшаяся еще в середине 2014 г. и прошедшая через несколько этапов, она фактически завершилась в конце 2016 г. Осенью 2014 г. командование расширило географию военных действий, ввело войска

³¹ COAS summons corps commander meeting. URL: <https://www.dawn.com/news/1124465> (дата обращения – 10.08.2014).

³² ISPR website: Best source for info on operation. No PR130/2014-ISPR Rawalpindi – June 16, 2014. URL: <https://siasat.pk/forums/threads/ispr-website-best-source-for-info-on-operation.263149/> (дата обращения – 16.06.2014).

в агентство Хайбер. Результатом антитеррористической кампании в Карачи, военных операций в зоне пуштунских племен и первых успехов Национального плана действий стало улучшение ситуации с безопасностью в целом. По заявлению МИД Пакистана, число нападений и подрывов смертников в 2015 г. снизилось на 60%³³. Успехи командования в военных операциях в ТПФУ заметно поднимали престиж армии и, как писали пакистанские СМИ, «...трансформировали деморализованную нацию, которая, казалось, проигрывала войну террористам и боевикам, в страну, вновь обретшую уверенность, самоуважение и надежду на лучшее будущее»³⁴.

НПД: итоги первого года

В сентябре 2015 г. военное руководство обратилось к федеральному и провинциальным правительствам, администрациям Гилгит-Балтистана и Азад Кашмира с требованием предоставить информацию о военных судах, созданных в соответствии с Законом о защите Пакистана, и принять меры для блокирования финансирования террористов, занять жесткую линию в отношении незарегистрированных медресе и политики разжигания ненависти улемов, проповедующих сектантство. Военное командование неоднократно подчеркивало, что реализация НПД – общая национальная ответственность и задача, и выражало неудовлетворение его выполнением. Военные предупреждали федеральные власти, что эффективность усилий в борьбе с терроризмом в период проведения военных операций в зоне пуштунских племен может быть подорвана несвое-

³³ URL: <http://mofa.gov.pk/> (дата обращения – 09.06.2016).

³⁴ Raheel Sharif: Leader and savior? URL: <http://nation.com.pk/columns/11-Sep-2015/raheel-sharif-leader-and-savior> (дата обращения – 11.09.2015).

временными действиями гражданских ведомств, отсутствием надлежащего управления³⁵.

В ноябре 2015 г. на конференции командиров корпусов командование армии неоднократно поднимало вопрос об отставании политического руководства в реализации НПД, в первую очередь в строительстве инфраструктуры и других объектов в районах Северного Вазиристана, очищенных от боевиков, и о реабилитации перемещенных лиц. Долгое время эти вопросы решались исключительно армейскими силами³⁶. Пробуксовка отдельных пунктов НПД (реформы медресе и ТПФУ, репатриация афганских беженцев, поддержание правопорядка в Карачи) подтверждала слабость гражданской администрации эффективно реагировать на внутривнутриполитические вызовы.

2013–2015 гг. – первый этап правления премьер-министра Н. Шарифа, который должен был продемонстрировать его реальные усилия. Но заявленные им в 2013 г. как основные реформы государственной службы, судебной системы (предоставление правовой защиты жертвам насильственных похищений, программа защиты свидетелей, альтернативные механизмы разрешения споров и т. д.), укрепление самостоятельности экономических институтов даже не были включены в повестку дня правительства ПМЛ(Н)³⁷. В сложившихся обстоятельствах военный истеблишмент инициировал «кадровое наступление» на власть гражданских чиновников. На должность советника по национальной безопасности был назначен вышедший в отставку

³⁵ URL: <https://www.ispr.gov.pk/> (дата обращения – 10.11.2015).

³⁶ Rawalpindi – November 10, 2015 No PR-340/2015-ISPR . URL: <https://www.ispr.gov.pk/press-release-archive.php?cat=army&dt=2015-11-10> (дата обращения – 10.11.2015), PRESS RELEASE Rawalpindi – November 10, 2015 No PR-340/2015-ISPR. URL: <https://www.ispr.gov.pk/press-release-detail.php?id=3086> (дата обращения – 10.11.2015).

³⁷ Reality of civil-military ties. URL: <http://www.dawn.com/news/1207420/reality-of-civil-military-ties> (дата обращения – 17.09.2015).

генерал-лейтенант Насир Хан Джанджуа. Это был шаг в направлении усиления контроля военных и в вопросах внешней политики (индийское направление), и национальной безопасности правительства Шарифа.

Одновременно на многие ведущие гражданские посты, включая Министерство иностранных дел, были назначены бывшие военные³⁸. Позднее, в августе 2016 г., центральное правительство назначило секретарем Министерства обороны генерал-лейтенанта в отставке Замирула Хассан Шаха³⁹. В те дни председатель Сената Раза Рabbани оспаривал утверждения правительства о том, что военно-гражданские отношения развивались в соответствии с конституционными требованиями. Напротив, он заявлял, что гарантии против военного правления размыты⁴⁰. Глава Сената призвал сосредоточить внимание на укреплении 6-й статьи Конституции 1973 г.⁴¹ Противостояние между военным истеблишментом и гражданскими властями усиливалось. Но открытой «традиционной» узурпации власти путем организации государственного переворота военные не планировали. Они ограничились активным внедрением в административно-управленческий аппарат.

Генералитет и СМИ

Особого внимания, конечно, заслуживала медийная кампания, которую проводили военные. Помимо армей-

³⁸ Alam Khattak new KP governor. URL: <http://nation.com.pk/national/14-Feb-2016/alam-khattak-new-kp-governor> (дата обращения – 14.02.2016).

³⁹ Gen Zamir made defence secretary as govt backs military's nominee. URL: <http://www.dawn.com/news/1280091/gen-zamir-made-defence-secretary-as-govt-backsmilitarys-nominee> (дата обращения – 26.08.2016).

⁴⁰ Safeguards against military rule eroding: Rabbani. URL: <https://www.dawn.com/news/1207272> (дата обращения – 16.09.2015).

⁴¹ The Constitution of Pakistan on pakistani.org. URL: <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/part1.html>

ских информационных ресурсов национальные СМИ в ежедневном режиме освещали поездки командующего армией генерала Р. Шарифа, комментировали его заявления о ситуации с безопасностью, об антитеррористической кампании в Карачи, о процессе мирного урегулирования в Афганистане и роли Пакистана, КПЭК, угрозах со стороны Индии и т. д. Профессионально выстроенная медийная кампания ставила целью широкую популяризацию армии в народе. В ходе ее утверждалось, что благодаря действиям военных восстановлен мир в Белуджистане, Карачи и ТПФУ. Генерал Р. Шариф постоянно появлялся на телевизионных экранах во время поездок в Белуджистан для инспекции строительных работ в рамках проекта КПЭК в сопровождении премьер-министра⁴², во время его зарубежных визитов, демонстрируя постоянную вовлеченность во все вопросы социальной жизни народа Пакистана⁴³. Но именно рост симпатий граждан к военным, в первую очередь к генералу Р. Шарифу, вызывал тревогу гражданских властей. Они считали, что это подрывает престиж центрального руководства.

Генералитет и гражданские власти: борьба за проект Китайско-пакистанского экономического коридора

Разногласия между командованием и гражданскими властями коснулись еще одного вопроса о контроле над одним из основных экономических проектов страны, в частности Китайско-пакистанского экономического коридора

⁴² Rawalpindi – February 03, 2016 No PR-35/2016-ISPR . URL: <https://www.ispr.gov.pk/press-release-archive.php?cat=army&dt=2016-02-03> (дата обращения – 03.02.2016).

⁴³ Cold or hot start, army ready for anything: COAS . <http://www.dawn.com/news/1205403/cold-or-hot-start-army-ready-for-anything-coas> (дата обращения – 07.09.2015).

дора. Пакет соглашений стоимостью 46 млрд долл. был подписан Пакистаном и Китаем в апреле 2015 г. И, по заявлениям официальных лиц, проект имел решающее значение для экономического развития страны. Правящая Пакистанская мусульманская лига (Н) анонсировала его реализацию в качестве одного из главных достижений в преддверии всеобщей избирательной кампании 2018 г. Координировать проект было поручено Министерству планирования и развития, контроль же официально осуществлял специальный департамент в канцелярии премьер-министра.

Спустя год после анонсирования проекта китайская сторона выразила озабоченность, во-первых, медленной реализацией проекта (отсутствовал внутрипарламентский консенсус о маршрутах КПЭК)⁴⁴, во-вторых, разногласиями между руководством Пакистана и военным командованием по вопросу о руководстве проектом, в-третьих, отсутствием безопасности в районах пролегания его маршрутов. Но к моменту подписания соглашения генералитет уже продемонстрировал миру, и конкретно Китаю, успехи широкомасштабной антитеррористической военной операции армии по ликвидации боевиков.

Сомнения Китая в своевременности выполнения Пакистаном контрактов КПЭК убедили центральную администрацию пойти на переговоры с военным командованием в Исламабаде и одновременно оказать давление на гражданскую администрацию в вопросе о передаче штабу СВ контроля за охраной проектов.

21 апреля 2015 г., на следующий день после подписания пакета документов КПЭК, по распоряжению федеральных властей было создано специальное подразделение безопасности – армейские батальоны с целью защиты китайских специалистов, работающих на строительстве различных

⁴⁴ PML-N unwilling to share CPEC control? URL: <http://www.dawn.com/news/1271483> (дата обращения – 18.07.2016).

объектов в Пакистане. В состав этого подразделения вошли 10 тыс. военнослужащих, из которых 5 тыс. – в составе группы специального назначения пакистанской армии⁴⁵. Выступая гарантом безопасности проектов КПЭК, военный истеблишмент брал на себя функции не только контроля за безопасностью, но и управления проектами. И это было объяснимо. Армия располагала необходимыми профессиональными навыками, техническими знаниями, наконец, она была ответственной силой. Строительство основных крупных объектов инфраструктуры (в основном в провинциях Белуджистан, Хайбер-Пахтунхва и зоне пуштунских племен) проводили военные дорожно-строительные подразделения или бизнес-структуры, аффилированные с армией, в частности кампания Frontier work organization (в Белуджистане она имела подряды на строительство автомобильных дорог). Это свидетельствовало о дальнейшем укреплении позиций военных во внутренней и внешней политике страны. Генерал Р. Шариф характеризовал проект КПЭК как главный фактор, который «откроет эпоху процветания в регионе».

23-я поправка к конституции – продление действия военных судов

Армия не ослабляла антитеррористической борьбы. Действенным инструментом против антифедеральных элементов по-прежнему оставались военные суды. Генералитет утверждал, что учреждение военных судов имело положительный эффект в проекте снижения террористической активности в стране⁴⁶. В период действия 21-й поправки

⁴⁵ Army's special security division to protect Chinese workers in Pakistan. URL: <http://www.dawn.com/news/1177322> (дата обращения – 21.04.2015).

⁴⁶ Military injustice in Pakistan. URL: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/12/Pakistan-military-courts-QA-Advocacy-2016-ENG.pdf> (дата обращения – декабрь 2016).

коллегии военных судов рассмотрели 274 дела. Решения о смертной казни были вынесены в отношении 161 осужденного (12 приговоров приведены в исполнение), 113 – получили различные сроки тюремного заключения, вплоть до пожизненного. Окончательный вердикт о смертной казни подписывал лично начштаба СВ.

Было доказано участие в терактах членов разных террористических группировок: Аль-Каиды, Движения Талибан Пакистана, Джамаатул Ахрар, Тохидвал Джихад Груп, Джаиш-и-Мухаммад, Хоркат-уль-Джихад-и-Ислами, Лашкар-и-Джангви, Лашкар-и-Джангви Аль-Алами, Лашкар-и-Ислами и Сипах-и-сахаба⁴⁷. Большинство арестованных подозреваемых, чьи дела рассматривались военными судами, приняли участие в нескольких терактах. Несколько судебных решений были обжалованы родственниками осужденных в вышестоящих судах, но в основном безрезультатно⁴⁸.

Действие 21-й поправки ограничивалось двумя годами. Именно два года потребовалось генералитету Пакистана для завершения основного этапа антитеррористической кампании в агентствах зоны пуштунских племен на границе с Афганистаном – военной операции «Удар меча» против иностранных боевиков в агентстве Северный Вазиристан Территории племен федерального правления на границе с Афганистаном, а также совместных с правоохранительными органами военных операции в ряде урбанизированных центров страны (в мегаполисе Карачи, в провинциях Панджаб и Белуджистан).

Командование армии в январе 2017 г. высоко оценило деятельность военных трибуналов в уголовном преследова-

⁴⁷ Military courts stop functioning on expiry of mandated period: ISPR. URL: <http://www.dawn.com/news/1307196/military-courts-stop-functioning-on-expiry-of-mandated-period-ispr> (дата обращения – 08.01.2017).

⁴⁸ 'Military courts convicted five missing persons'. URL: <http://www.dawn.com/news/1307086/military-courts-convicted-five-missing-persons> (дата обращения – 07.01.2017).

нии террористов и в целом их роль в борьбе против боевиков⁴⁹.

В январе 2017 г. возобновились парламентские слушания о продлении срока полномочий военных судов еще на два года. В феврале 2017 г. очередной раунд переговоров между правящей Пакистанской мусульманской лигой (Н) и оппозиционными партиями, в основном – ПНП, по вопросу продления действия 21-й поправки к конституции (восстановление работы военных трибуналов) окончился безрезультатно. Противостояние в парламенте многие в Пакистане проецировали на продолжавшееся противостояние между гражданскими и военными властями.

В 2017 г., как и в 2015 г., юридическое сообщество вновь ставило вопрос о назревшей необходимости реформирования системы уголовного правосудия⁵⁰. Политические партии и юридические эксперты продолжали критиковать правительство за непроведение необходимых правовых реформ для устранения причин, которые обусловили необходимость создания военных трибуналов. Многие в Пакистане рассматривали работу военных судов как стимул к модернизации существовавшей системы уголовного правосудия. Но даже после истечения срока полномочий военных судов не было признаков обещанных реформ.

Генералитет доказывал эффективность военных судов при проведении операций по ликвидации местных боевиков, косвенно оказывая давление на депутатов обеих палат парламента. Конституционное продление мандата военных судов в Пакистане диктовалось рядом причин: провалом антитеррористической стратегии (2013–2014 гг.) правительства Пакистанской мусульманской лиги (Н), направленной

⁴⁹ Corps commanders laud work of military courts. URL: <http://www.dawn.com/news/1307712/corps-commanders-laud-work-of-military-courts> (дата обращения – 11.01.2017).

⁵⁰ Military courts: a political issue. URL: <http://www.dawn.com/news/1183604/military-courts-a-political-issue> (дата обращения – 23.05.2015).

на переговоры с боевиками, повышенной активностью вооруженной оппозиции в пограничных и внутренних районах, провалом судебной реформы, инициированной правительством Шарифа, слабостью позиций политической оппозиции в вопросе установления правопорядка в стране.

Три оппозиционные партии в Национальной ассамблее – Партия Пахтунхва Милли Авами, праворегионная Джамаат-и улема-и-ислам (Ф), Белуджская национальная партия (Менгал) – выступили против законопроектов. Партия Пахтунхва Милли Авами требовала извинений от командования армии за свержение в прошлом избранных правительств и введение в стране военных положений, а также обещаний, что в дальнейшем это не повторится⁵¹. Лидер ДУИ(Ф) заявил, что законопроект нацелен на религию и ислам. Политические партии за исключением ПНП соглашались возобновить военные суды на срок до двух лет⁵². Представлялось, что федеральным властям трудно будет добиться их возобновления.

Большинство из предложений оппозиции в НА были учтены. Например, в новую редакцию законопроекта были включены предложения Пакистанской народной партии о том, что гражданское лицо, арестованное по обвинению в совершении теракта, вправе ознакомиться с обвинительным приговором в течение 24 часов с момента ареста; обвиняемому предоставлялась возможность приглашать адвоката по своему выбору (в противном случае государственные судебные органы предоставляют адвоката обвиняемому)⁵³;

⁵¹ Allies 'embarrass' govt in NA ahead of crucial vote. URL: <https://www.dawn.com/news/1321805/allies-embarrass-govt-in-na-ahead-of-crucial-vote> (дата обращения – 21.03.2017).

⁵² Parties, minus PPP, agree to revive mil courts for two years. URL: <http://nation.com.pk/national/01-Mar-2017/parties-minus-ppp-agree-to-revive-mil-courts-for-two-years> (дата обращения – 01.03.2017).

⁵³ PPP rejects govt bills for revival of military courts. URL: <http://nation.com.pk/national/10-Mar-2017/ppp-rejects-govt-bills-for-revival-of-military-courts> (дата обращения – 10.03.2017).

судебные дела в военных судах рассматриваются в соответствии с Законом о доказательствах. Восстановление действия военных судов имело важное значение для продолжения кампании борьбы с терроризмом; политическому руководству страны необходимо было продемонстрировать единство позиции парламентариев по данному вопросу⁵⁴. Большинство голосов (78) против трех от Партии Пахтунхва Милли Авами, проголосовавших против, законопроект был одобрен Сенатом. Требуемое большинство в две трети голосов из 104 мест в верхней палате было соблюдено.

Тогдашний председатель Сената Миан Раза Раббани, один из противников возрождения военных судов, объявляя о принятии верхней палатой парламента законопроекта о 23-й поправке к Конституции 1973 г., подтвердил, что «парламенты никогда не могут быть побеждены, но в настоящее время поставлены под угрозу... если бы правительство укрепило гражданскую систему уголовного правосудия, то отпала бы необходимость в возрождении таких судов».

Парламентарии напомнили правящей администрации о необходимости выполнить обещание – реализовать план по «оздоровлению» гражданской системы правосудия, с тем чтобы военные суды прекратили существование через два года. Одновременно Сенат одобрил предложение о создании парламентского Комитета национальной безопасности (КНБ). Комитет, сформированный спикером Национальной ассамблеи, получил надзорные полномочия в вопросах национальной безопасности, реализации Национального плана действий и процесса перехода от военных судов к гражданским судам.

Процедура подготовки и принятия 23-й поправки предполагала одобрение (внесение изменений) Национальной

⁵⁴ Efforts for military courts' revival gather steam. URL: <http://www.dawn.com/news/1315873/efforts-for-military-courts-revival-gather-steam> (дата обращения – 20.02.2017).

ассамблеей и Сенатом двух законодательных актов – Законопроекта о пакистанской армии (2017) и 28 Законопроекта 2017 г. о внесении поправки в конституцию. Оба документа были объединены в 23-ю конституционную поправку.

В январе 2015 г., принимая Закон о военных судах в первый раз, многие в стране говорили об эмоциональном эффекте, неотложности принятия адекватных мер после теракта в декабре 2014 г., давлении со стороны военного истеблишмента. В марте 2017 г. ситуация складывалась иная – большинство парламентариев осознали необходимость комплексного системного подхода в борьбе с вооруженной оппозицией во внутренних районах страны.

28 марта 2017 г. Сенат одобрил 23-ю поправку к конституции. Основная ее цель – восстановление работы военных судов с правом рассматривать дела о террористических актах с участием гражданских лиц, совершивших и/или подозреваемых в совершении терактов. 31 марта 2017 г. президент М. Хусейн подписал законопроекты, и в тот же день 23-я поправка к конституции вступила в действие.

Следующей кампанией, которую инициировали военные, была борьба с коррупцией, и начал ее генерал Р. Шариф с чистки армейских рядов. В апреле 2016 г. из вооруженных сил были уволены четверо офицеров и два генерала. Это был беспрецедентный шаг национального масштаба. Призыв начштаба армии к соблюдению «тотальной подотчетности» прозвучал сразу же после публикации материалов о зарубежных счетах премьер-министра Н. Шарифа. Утечку информации о незадекларированных активах детей премьера сразу же назвали Panama Papers – по названию оффшора. Лидеры оппозиции потребовали расследования и отставки премьера, которого обвиняли в отмывании денег и уклонении от уплаты налогов⁵⁵. Затем последовало долгое

⁵⁵ PM determined to clear his children in Panama controversy. URL: <http://www.dawn.com/news/1253469/pm-determined-to-clear-his-children-in-panamacontroversy> (дата обращения – 21.04.2016).

судебное разбирательство, иски были поданы оппозиционной партией Пакистанское движение за справедливость и рассмотрены Верховным судом Пакистана.

20 апреля 2017 г. судебная коллегия в составе пяти судей ВС вынесла оправдательный вердикт. Но мнения разделились (трое судей оправдали Шарифа). Это дало дополнительный повод к развертыванию новой общественной кампании с требованием отставки премьер-министра. Кратковременное и неформальное правление военных реализовалось в июне 2016 г., в дни, когда премьер-министр находился на лечении в Великобритании. Операция на открытом сердце и восстановительный период заняли несколько дней. Начальник Штаба сухопутных войск генерал Р. Шариф воспользовался ситуацией и 7 июня 2016 г. провел «внеочередное» совещание с ключевыми министрами федерального правительства. Обсуждались вопросы строительства инфраструктурных объектов, Национального плана действий и ситуация на границе. Никто из присутствовавших министров не возразил.

Единственное гражданское лицо, которое предупредило членов правительства об этом факте в обход парламента, был Р. Раббани, председатель Сената Пакистана⁵⁶. Другие не посмели критиковать генералитет.

Независимость военного командования при принятии решений проявилась и в вопросе ввода войск в провинцию Панджаб. Генералитет в одностороннем порядке принял меры против запрещенных террористических группировок и их инфраструктуры. Первый раз войска были введены еще 27 марта 2016 г. – сразу после теракта в парке Лахора. Не дожидаясь «мандата народа», штаб сухопутных войск развернул борьбу против экстремистских элементов. Армия, военные спецслужбы провели поисковые опера-

⁵⁶ PM determined to clear his children in Panama controversy. URL: <http://nation.com.pk/newspaper-picks/09-Jun-2016/rabbani-cautions-govt-againstbypassing-parliament> (дата обращения – 09.06.2016).

ции⁵⁷. Армейские власти предоставили военизированным полицейским формированиям чрезвычайные полномочия на проведение рейдов и допросы подозреваемых в совершении терактов.

Ввод войск в Панджаб рассматривался как открытый вызов генералитета гражданской администрации. Власти провинции и сам Н. Шариф были в растерянности. Он отменил визит в Вашингтон для участия в Саммите по ядерной безопасности. Панджаб – «вотчина» клана Шарифов, основная его социальная опора. Потеря контроля над провинцией означала для него потерю контроля над страной. «Нет ничего такого в Панджабе, с чем бы не справилась полиция», – пестрели заголовки местных газет. Но генералитет ссылался на требование «нулевой терпимости» к воинственным настроениям в провинции, как было записано в НПД⁵⁸.

Дальнейшие расследования показали, что в Панджабе было обнаружено наибольшее количество незарегистрированных медресе, где студентам внушали идеологию экстремистской направленности. 190 семинарий получали финансирование из-за рубежа, из них 147 медресе функционировали вне контроля со стороны провинциальных и центральных властей.

Военную операцию в Панджабе многие в стране рассматривали как открытое предупреждение Н. Шарифу, как демонстрацию возможного установления неограниченного контроля за главой исполнительной власти страны в период судебного разбирательства по обвинению его в коррупции. Военное командование, тем не менее, как будто не ставило

⁵⁷ Parliament Watch: PML-N wary of Rangers in Punjab. URL: <http://www.dawn.com/news/1249203/parliament-watch-pml-n-wary-of-rangers-inpunjab> (дата обращения – 31.03.2016); Search operations extended to small towns of Punjab. URL: <http://www.dawn.com/news/1249065/search-operations-extended-to-small-towns-of-punjab> (дата обращения – 31.03.2016).

⁵⁸ Fight against terrorism: Defining moment. URL: <http://tribune.com.pk/story/811947/fight-against-terrorism-defining-moment/> (дата обращения – 25.05.2015).

цель отстранить его от власти, стремилось избежать каких-либо социальных потрясений с тем, чтобы привести гражданское общество к очередным парламентским выборам в 2018 г.

Одной из серьезных проблем Пакистана в рассматриваемый период оставалась разбалансированность военно-гражданских отношений. Начиная с 2006 г., демонстрируя стабильную передачу власти одним гражданским правительством другому в результате парламентских выборов и получая бразды управления государством, гражданские лидеры так и не смогли покончить с доминированием военных. Кратковременный уход военных из политики и экономики носил скорее характер маневрирования в условиях нестабильности.

В 2015–2017 гг. армия выполняла конституционные функции защиты государства и одновременно стабилизирующего стержня социально-экономического развития страны. Ее активное присутствие в политической жизни объяснялось защитой корпоративных интересов, в первую очередь постоянным контролем за увеличением военных статей государственного бюджета. На протяжении этих лет они удерживали его на уровне 15–18%, что составило 9,5 млрд долл. в 2015 г.⁵⁹ Расходы на оборону в 2016/17 финансовом году выросли на 11%⁶⁰. В Пакистане оборонный бюджет не включает выплаты на военные пенсии. Эта статья расходов из государственного бюджета постоянно является объектом критики гражданских политиков. Они традиционно обвиняют экс-президента, генерала в отставке П. Мушаррафа, за «нелегальное» увеличение расходов на вооружение. Расходы на ядерную программу и воен-

⁵⁹ India's growing military spending threatens Pakistan, says NSA Janjua. URL: <http://www.dawn.com/news/1250121/indias-growing-military-spending-threaten-spakistan-says-nsa-janjua> (дата обращения – 06.04.2016).

⁶⁰ Defence budget hiked by usual 11pc. URL: <http://www.dawn.com/news/1262657/defence-budget-hiked-by-usual-11pc> (дата обращения – 04.06.2016).

ные операции в ТПФУ также не включены в оборонный бюджет.

В отличие от 2013 – начала 2014 г., когда премьер Н. Шариф управлял страной единолично, пользуясь безусловной поддержкой нижней палаты парламента, где его партия обладала абсолютным большинством, в 2015–2017 гг. армия, действуя в соответствии со статьей 243-й конституции, во многом взяла на себя ответственность за стабильное функционирование государственных институтов, сохранение модели общественно-государственных отношений в рамках парламентской демократии.

Глава VI

АРМИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КРИЗИС В ПАКИСТАНЕ 2017–2018 гг.

Отстранение Наваза Шарифа от власти

Пакистан периодически переживает острые внутри-политические кризисы. Традиционно они выливаются в непримиримые противоречия между исполнительной, судебной ветвями власти и военным истеблишментом и завершаются отставкой правительств или военными переворотами.

Весной 2017 г. внутривнутриполитическая ситуация представлялась вполне урегулированной, ровной, не предвещавшей резкую смену в правящем блоке. Разразившийся неожиданно политический кризис протекал в форме отстранения Верховным судом от власти премьер-министра Н. Шарифа. Причем произошло это в два этапа. Первоначально он был снят с поста главы Кабинета министров, спустя полгода его дисквалифицировали и как президента Пакистанской мусульманской лиги (Н)¹. Несмотря на «обезглавливание» правящей партии, вся конструкция государственно-демократических институтов страны не была затронута.

¹ Партия ПМЛ(Н) создана Н. Шарифом в 80-х годах XX в. и названа в его честь.

Одновременно в 2014–2017 гг. наблюдался процесс последовательного проникновения военного истеблишмента в государственные структуры страны.

Верховный суд Пакистана 28 июля 2017 г. выразил недоверие главе Кабинета министров Н. Шарифу на основании статьи 62 (1) (f) Конституции 1973 г. ВС признал его «бесчестным», и на этом основании он был дисквалифицирован как член Маджлис-и-Шура (парламента)².

Коллегия судей ВС дала пояснения, что при выдвижении своей кандидатуры на всеобщих выборах 2013 г. Шариф нарушил требование раздела 12 (2) (f) Закона о представительстве народа (1976). В налоговой декларации он не указал доход в размере 10 000 дирхамов (валюта Саудовской Аравии), которые получил, будучи председателем правления дубайской компании Capital FZE, принадлежавшей его сыну Х. Навазу. «Панамогейт» – так было названо коррупционное дело, экономический ущерб от которого на фондовом рынке Пакистана оценили в 40 млрд долл. Отставка премьер-министра означала роспуск Кабинета министров.

Второй удар Н. Шарифу в 2017 г. нанесла Избирательная комиссия. В ее уведомлении подчеркивалось, что избирательное законодательство страны не позволяет лицу, которое лишено избирательного права (право быть избранным в парламент), занимать административную позицию какого-либо политического объединения. Таким образом, он впервые лишился поста президента собственной, возглавляемой им правящей ПМЛ(Н).

Н. Шариф, который в 2013 г. в третий раз пришел к власти, вновь не отработал пятилетний конституционный срок главы Кабинета министров. Громкая отставка Н. Шарифа в 2017 г. получила международный резонанс. Это совпало по времени с обострением отношений со странами по пери-

²The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan. http://na.gov.pk/uploads/documents/1333523681_951.pdf.

метру границ. Одновременно политическое руководство страны потеряло в тот период доверие важных союзников в регионе – монархий Персидского залива. Правящие кланы Саудовской Аравии и Объединенных Арабских Эмиратов, которые в прошлом традиционно патронировали и финансировали избирательные кампании ПМЛ(Н), в 2017 г. отказались от ее поддержки. Просаудовский ориентир Шарифа в регионе в 2016–2017 гг. блокировал новые реалии – необходимость восстановления контактов с соседней Исламской Республикой Иран. Забегая вперед, отметим, что спустя два месяца после отставки Н. Шарифа, уже в октябре 2017 г., начштаба СВ генерал К. Баджва впервые за двадцать лет прилетел с визитом в Тегеран для переговоров с военно-гражданским руководством³.

Антишарифовская кампания 2016–2017 гг. была уже второй в годы его третьего правления. Многие расценили двухлетнее разбирательство «Панамогейта» как процесс, направленный на политическое уничтожение премьера и приветствовали решение ВС как редкий пример того, что богатые и влиятельные персоны предстают перед законом. Оппоненты критиковали его за провал экономической политики, административных реформ, нерешенность энергетического кризиса, сокращение объемов экспорта на 5 млрд долл., рост безработицы. Пакистанские СМИ отмечали, что дисквалификация Шарифа – это ответ генералов за инициированную ПНП и ПМЛ(Н) кампанию с требованием объявить импичмент П. Мушаррафу.

Кризис 2017 г. в Пакистане носил многоуровневый характер. Он был следствием сопряжения внутренних и внешних факторов: неспособности правящего Кабинета министров провести реформы, заявленные еще в 2014 г. Национальным планом действий (реформы полиции, судеб-

³ Defense chief says Tehran views Pakistan's security as its own. URL: <http://www.tehrantimes.com/news/418336/Defense-chief-says-Tehran-views-Pakistan-s-security-as-its-own> (дата обращения – 07.11.2017).

ной системы, медресе, Территории племен федерального управления), концентрации федеральных властей на проектах развития в родном для клана Шарифов Панджабе, авторитарного стиля правления премьера, усиления напряженности с политической оппозицией, обострения военно-гражданских отношений, включая разногласия по проекту Китайско-пакистанского экономического коридора и т. д. Все это привело к разбалансировке конструкции государственных институтов, стагнации системы управления, что и стало одной из причин поражения главы исполнительной власти.

Пакистанские СМИ писали, что, имея большинство в нижней палате парламента, сильные позиции в Сенате, практически однопартийный Кабинет министров, в 2014–2017 гг. Н. Шариф жил в состоянии повышенного риска, ожидая ударов от генералитета, с которым у него были разногласия. Это ослабляло эффективность работы центрального правительства. Многие подчеркивали, что к 2017 г. страна стала трудноуправляемой из-за обострения военно-гражданских противоречий⁴.

Генералитет неоднократно критиковал федеральное правительство за медленное продвижение НПД, ускоренная реализация которого была направлена на обеспечение прочного мира и стабильности в стране⁵; призывал к скорейшему проведению налоговой реформы, расширению налоговой базы, соблюдения бюджетной дисциплины. Из общего объема собранных налоговых поступлений 60% приходилось на государственных служащих, в то время как вклад частного сектора составлял всего 40%⁶. Начштаба СВ

⁴Third time unlucky too. URL: <http://nation.com.pk/columns/04-Aug-2017/third-time-unlucky-too> (дата обращения – 04.08.2017).

⁵Army for fast-track NAP implementation. URL: <http://nation.com.pk/editors-picks/10-Mar-2017/army-for-fast-track-nap-implementation> (дата обращения – 10.03.2017).

⁶Military says security linked to economy. URL: <https://www.dawn.com/news/1363937/military-says-security-linked-to-economy> (дата обращения – 15.10.2017).

генерал К. Баджва подчеркивал, что «Пакистан способен создать достаточное фискальное пространство для решения основных структурных проблем посредством налоговых реформ, документирования экономики, диверсификации экспортной базы для расширения экспортных позиций и улучшения инвестиционного климата»⁷. Он неоднократно обращался к бизнесменам с призывом платить налоги⁸.

Еще весной 2017 г., заподозрив неладное, Н. Шариф спешно налаживал отношения с генералитетом. С мая 2017 г. на ежемесячной основе вновь стали проводиться совместные с военным командованием заседания Комитета национальной безопасности⁹. В 2015–2016 гг. он игнорировал их. Рассматривались вопросы внутренней и внешней политики, например Кабинет министров и генералитет совместно выразили поддержку афганскому руководству и афганскому мирному процессу.

Отстранение Шарифа от власти в 2017 г. имело две особенности: во-первых, усиление влияния военного истеблишмента на внутреннюю и внешнюю политику Пакистана; во-вторых, адвокатское сообщество, как действенный инструмент в политическом противостоянии исполнительной, законодательной ветвей власти и военного истеблишмента в 2017–2018 гг. вновь вышло на широкую общественную арену.

Пакистанские СМИ писали, что за действиями коллегии ВС стоял военный истеблишмент¹⁰. И это стало оче-

⁷ Dar vs the general. URL: <https://www.dawn.com/news/1364734/dar-vs-the-general> (дата обращения – 19.10.2017).

⁸ Army chief says economy showing mixed indicators. URL: <https://www.dawn.com/news/1363192/army-chief-says-economy-showing-mixed-indicators> (дата обращения – 12.10.2017).

⁹ PM Chairs Meeting of National Security Committee. URL: http://pmo.gov.pk/press_release_details.php?pr_id=1841 (дата обращения – 07.07.2017).

¹⁰ In The Supreme Court Of Pakistan (Original Jurisdiction). URL: http://www.supremecourt.gov.pk/web/user_files/File/Const.P._29_2016_28072016.pdf (дата обращения – 17–21.08.2017).

видно. Во-первых, слушания проводились сразу Верховным судом, минуя все досудебные инстанции и слушания судов низших инстанций. Они последовали за рекомендациями Национального бюро подотчетности о конфискации зарубежных семейных активов Н. Шарифа. Во-вторых, не проводилось никакого судебного разбирательства – вместо этого ВС принял выводы Объединенной следственной группы (ОСГ).

В коррупционном деле 2017 г. военный истеблишмент встал на сторону ВС. Генералитет в лице начштаба СВ К. Баджвы заявил, что при поддержке народа страна движется в направлении стабилизации Пакистана, где верховенство закона и конституции превыше всего.

Несмотря на заявление пресс-службы Ставки федеральной армии об отсутствии прямого участия военного истеблишмента в судебном процессе «Панамогейт», ОСГ, сформированная Верховным судом, включала представителей Межвидовой разведки и Военной разведки¹¹. Подготовленный 277-страничный Отчет лег в основу вердикта Верховного суда. Отставка Н. Шарифа была предрешена¹².

Спустя год после ареста Шарифа, в августе 2018 г., главный судья ВС Миан Сакиб Нисар подтвердил, что бывший министр внутренних дел Ч. Нисар включил членов Военной разведки и Межвидовой разведки в группу, сформированную для расследования «дела Панамогейта»¹³.

¹¹ Army launches Operation Khyber-4 in Rajgal Valley. URL: <https://www.dawn.com/news/1345690/army-launches-operation-khyber-4-in-rajgal-valley> (дата обращения – 16.07.2017).

¹² Final Investigation Report of Joint Investigation Team (Panama case). URL: [http://www.supremecourt.gov.pk/web/user_files/file/JIT%20Report/Vol%20-%20I%20\(Summary%20of%20Investigation\)/Vol-%20I%20\(Summary%20of%20Investigation\).pdf](http://www.supremecourt.gov.pk/web/user_files/file/JIT%20Report/Vol%20-%20I%20(Summary%20of%20Investigation)/Vol-%20I%20(Summary%20of%20Investigation).pdf)

¹³ Ch Nisar included MI, ISI men in JIT against Sharifs: CJP. URL: <https://www.thenews.com.pk/print/355598-ch-nisar-included-mi-isi-men-in-jit-against-sharifs-cjp> (дата обращения – 16.08.2018).

В XXI в. армия действовала уже в конституционных рамках, отказавшись от традиционных форм и методов захвата власти и дальнейшего бремени государственного управления. Геополитические реалии 2017–2018 гг. диктовали необходимость демонстрировать стабильность, процветание нации, согласованность всех государственных институтов, верховенство Основного закона страны. Одновременно в последние годы наблюдался процесс последовательного проникновения военного истеблишмента в государственные структуры страны.

ВС указал президенту страны М. Хусейну предпринять действия в соответствии с конституцией для продолжения демократического процесса¹⁴. Отставка премьер-министра означала роспуск Кабинета министров.

Судебные процессы по обвинению Н. Шарифа в коррупции критически воспринимались в обществе, подчеркивая слабость доказательной базы. Пакистанские СМИ писали, что «высшая судебная власть имеет давний исторический багаж, поддерживает неконституционные военные перевороты и дает присягу по команде генералитета»¹⁵.

Н. Шариф осознавал курс судебной власти и военного истеблишмента на нейтрализацию его как государственного лидера, и лично описал их методику, которая включала действия, направленные на подрыв единства рядов его партии, последовательно убирая с политической сцены его, брата Шахбаз и нового премьера – Шахида Хакана Аббаси. Дальнейшие события подтвердили правильность его слов.

Но партия оказалась намного более устойчивой, чем многие ожидали, по-прежнему оставаясь значимым политическим игроком. Н. Шариф отправился за поддержкой

¹⁴ In The Supreme Court Of Pakistan http://www.supremecourt.gov.pk/web/user_files/File/Const.P_29_2016_28072016.pdf

¹⁵ Democracy under squeeze. URL: <https://nation.com.pk/03-Mar-2018/democracy-under-squeeze> (дата обращения – 03.03.2018).

в Саудовскую Аравию¹⁶, где встречался с членами королевской семьи. Но немногим ранее начальник штаба армии генерал Камар Джавед Баджва также совершил «тихий» визит в КСА и ОАЭ. В разговоре с наследным принцем Мухаммедом бин Салманом и шейхом Мохаммадом бин Рашидом Аль Мактумом, правителем Дубая, он заверил, что вопрос с Шарифами уже решен.

Временная растерянность Н. Шарифа сменилась его активными действиями, стремлением к немедленному возмездию и планам вернуться во власть. Этим объяснялся открытый конфликт его семьи с судебским корпусом, решение которого она не признала. По всей стране были развернуты массовые кампании, в ходе которых суды и генералитет обвинялись в намерении лишить народ законно избранного главы Кабинета министров. Позднее, начиная с сентября 2017 г., адвокаты Шарифа подали несколько исков о неправомерности применения статьи 62 (1) (f) Конституции 1973 г. Судья ВС Асиф Саид Хоса, возглавлявший судебскую коллегия ВС 28 июля 2017 г., подтвердил, что все судьи ВС согласились с вердиктом о дисквалификации¹⁷.

Отставка премьер-министра произошла в момент старта двух избирательных кампаний в верхнюю и нижнюю палаты парламента. Согласно Конституции 1973 г., в марте 2018 г. состоялись выборы в верхнюю палату (Сенат) и летом 2018 г. – всеобщие выборы в Национальную ассамблею. В кратчайшие сроки Шарифу и руководству ПМЛ(Н) требовалось разработать для победы на выборах 2018 г. стратегию поведения в кризисной ситуации с тем, чтобы в четвертый раз вернуть заветное место главы Кабинета

¹⁶ PML-N high command meets in London today. URL: <https://www.dawn.com/news/1367217/pml-n-high-command-meets-in-london-today> (дата обращения – 31.10.2017).

¹⁷ A house divided. URL: <https://www.dawn.com/news/1357315/a-house-divided> (дата обращения – 13.09.2017).

министров. В первых числах августа 2017 г. ПМЛ(Н) поставила цель: усилить политический потенциал, накопленный за 2013–2017 гг., т.е. укрепить команду единомышленников, расширить социальную базу сторонников, учесть промахи прошлых лет.

Стратегия «возвращения во власть» предусматривала несколько последовательных действий: сформировать новое федеральное правительство при сохранении максимального членства его прежнего состава; «поставить» преданного соратника во главе Кабинета министров; выиграть дополнительные выборы в Панджабе; добиться пересмотра судебных исков против Н. Шарифа и членов его семьи, развернуть агитационную кампанию с целью пересмотра ст. 62 (1) (f) Конституции 1973 г. (решение ВС о дисквалификации) и т. д.¹⁸

Новый состав Кабинета министров

Первым шагом в этом направлении стало избрание и инаугурация 2 августа 2017 г. нового премьер-министра, члена ПМЛ(Н) Шахида Хакана Аббаси, экс-министра нефтяной промышленности в центральном правительстве. Первоначально оговаривалось, что он проработает в новом качестве 45 дней, по истечении которых передаст пост одному из членов семьи Шарифов, которые «побаивались» упустить из рук власть. Вновь избранный премьер заявил о преемственности внутривластного и внешнеполитического курса, традиционно заверил население страны в решении энергетического кризиса к ноябрю 2017 г., завершении административной реформы ТПФУ. Второй

¹⁸Замараева Н.А. Пакистан: Шарифы возглавили избирательную кампанию 2018 г. (Zamaraeva N.A. Pakistan: Sharif led the election campaign) (In Russ.). URL: <https://ru.journal-neo.org/2017/08/22/pakistan-sharify-vozglavili-izbiratel-nuyukampaniyu-2018-g/> (дата обращения – 22.08.2017).

шаг, предпринятый руководством ПМЛ(Н), – формирование федерального правительства. Экс-премьер лично принимал решение по каждой кандидатуре, и 28 федеральных и 18 государственных министров были приведены к присяге 4 августа 2017 г. В стремлении сохранить команду единомышленников в составе Кабинета министров были произведены лишь незначительные кадровые перестановки.

Парадокс ситуации заключался в том, что де-юре отстраненный от руководства партией, Н. Шариф продолжал руководить де-факто ПМЛ(Н) и, соответственно, вновь избранным Кабинетом министров (подавляющее большинство министров были членами его партии), нижней палатой и оказывать влияние на сенаторов-однопартийцев верхней палаты парламента.

Новый Кабмин пригласил только трех новых министров, также членов ПМЛ(Н). Одним из нововведений стало назначение Х. Асифа министром иностранных дел (до этого он занимал пост министра обороны в правительстве в 2013–2017 гг.). В прежнем составе правительства Н. Шариф занимал одновременно посты премьер-министра и главы внешнеполитического ведомства. Многие объясняли это стремлением контролировать внутреннюю и внешнюю политику. Формально МИД возглавлял советник премьер-министра по внешней политике и безопасности 88-летний опытный чиновник Сардар Азис. В августе 2017 г. новый глава МИД Пакистана определил два приоритетных направления внешней политики: моральная, политическая и дипломатическая поддержка народа Кашмира в борьбе за право на самоопределение, а также экономическая дипломатия и партнерские отношения с другими странами.

Руководство МВД возглавил А. Икбал, бывший министр планирования и одновременно генеральный директор проекта Китайско-пакистанского экономического коридора. В 2017–2018 гг. он продолжал его курировать.

Назначение гражданского чиновника подтверждало, что ПМЛ(Н) не отказалась от конфронтации с генералитетом по вопросу о проводимых с 2014 г. военных операциях против боевиков во внутренних районах страны, в мегаполисе Карачи и Панджабе.

И. Дар, несмотря на судебный иск ВС по обвинению в коррупции, вновь возглавил Министерство финансов в первые месяцы работы нового состава правительства. Он отрицал предъявленные ему судебные обвинения. Повторное назначение И. Дара стало открытым вызовом судебной системе Пакистана. Забегая вперед, отметим, что позднее И. Дар одним из первых «отказался» от Шарифа.

Вызовом генералитету стала и кандидатура министра М. Хана. В 2015 г. Шариф вывел его за рамки Кабинета за публичные обвинения в адрес Межвидовой разведки и поддержку партии Пакистанское движение за справедливость в 129-дневной антиправительственной забастовке в 2014 г.

В состав Кабинета министров в 2017 г. руководство ПМЛ(Н) пригласило А. Легхари (министр по информационным технологиям в правительстве Мушаррафа в 2002–2007 гг.). Привлечение «нейтрального» политика делалось с целью расширения представительства и укрепления социальной базы партии. И еще одно новшество в составе Кабинета министров – приглашение отставного генерала С.Тирмизи. Генерал-лейтенант в отставке Н. Джанджуа вновь занял пост советника по национальной безопасности. Его назначение также рассматривалось как шаг навстречу военному истеблишменту. Позднее, 13 августа 2017 г., состав Кабинета пополнился пятью советниками и руководителем Плановой комиссии; четыре советника премьер-министра были назначены без статуса министра¹⁹.

¹⁹ Five advisers appointed URL: <https://www.dawn.com/news/1351459/five-advisers-appointed> (дата обращения – 14.08.2017).

Выборы в Панджабе (сентябрь 2017 г.) – укрепление политических позиций ПМЛ(Н)

Сформировав центральное правительство практически в прежнем составе, ПМЛ(Н) подготовила себе базу для дальнейших действий. Клан Шарифов последовательно укреплял свои позиции. В начале сентября 2017 г. президентом правящей ПМЛ(Н) был избран Шахбаз Шариф (родной брат Наваза), главный министр провинции Панджаб. Следующим рубежом для них стало участие и планы на победу в дополнительных выборах в этой провинции. Уход Н. Шарифа с поста главы Кабинета министров автоматически освободил депутатское кресло в Национальной ассамблее, куда он баллотировался в мае 2013 г. от избирательного округа в родном Лахоре. Тогда он набрал победные 60% голосов²⁰.

Согласно принятой практике 2 августа 2017 г. ИКП опубликовала Расписание дополнительных выборов и Кодекс поведения кандидатов в соответствии со статьей 218 (3) конституции, статьей 220 и статьей 18 Постановления о политических партиях 2002 г. (приказ исполнительного директора № 18 от 2002 г. и других законодательных актов²¹. В соответствии с Кодексом всем государственным служащим, в том числе главному министру Панджаба, запрещалось посещать избирательный округ или избирательный участок NA-120, что крайне сужало агитационную кампанию партии. В соответствии с разделом 103 А Акта о представительстве народов (1976 г.) суд вправе был принять решение в отношении любого лица, нарушившего Правила.

Избирательная комиссия назначила дополнительные выборы на 17 сентября 2017 г. ПМЛ(Н) рассматривала кан-

²⁰ NA-120. URL: <http://nation.com.pk/columns/14-Sep-2017/na-120> (дата обращения – 14.09.2017).

²¹ ECP bars Shahbaz from his own election campaign. URL: <https://www.dawn.com/news/1349275/ecp-bars-shahbaz-from-his-own-election-campaign> (дата обращения – 03.08.2017).

дидатуры только из клана Шарифов. Первоначально планировалось выдвижение Ш. Шарифа, но он отказался из опасения ослабить контроль над жизненно важной для правящего клана провинцией Панджаб, основной социальной базы ПМЛ(Н). Занимая пост главного министра провинции с 2008 г., он заработал репутацию компетентного администратора, благодаря которому были реализованы инфраструктурные мегапроекты. В Пакистане известно, что тот, кто управляет Панджабом (там проживает более половины населения страны), будет формировать центральное правительство. Ш. Шариф имел широкую поддержку избирателей. Но в случае его согласия идти на дополнительные выборы в Лахоре он должен был покинуть пост главного министра, тем самым обезглавив провинцию. Шарифы не могли это позволить²².

Дополнительные выборы с большим преимуществом выиграла Калсум Наваз, жена экс-премьера. Это был реванш за унижение дисквалификации мужа и подтверждение его влияния в провинции. Интересно отметить, что К. Наваз, имея официально партийный билет, вела избирательную кампанию заочно, находясь на лечении в Великобритании. Ее предвыборную кампанию возглавляла дочь Марьям, которая, обращаясь к многотысячной толпе избирателей, призывала отомстить генералитету и адвокатскому сообществу за «свержение» отца²³. Оппозиция поставила под сомнение право участия К. Наваз в выборах и подала иск в Высокий суд Лахора, который был отклонен.

Победа К. Наваз воодушевила членов ПМЛ(Н). Незамедлительно министр права З. Хамид от имени Шарифов обра-

²² Sana opposes Shahbaz's elevation to Centre. URL: <https://www.dawn.com/news/1349073/sana-opposes-shahbazs-elevation-to-centre> (дата обращения – 02.08.2017).

²³ Maryam asks voters to avenge Nawaz's ouster. URL: <http://nation.com.pk/national/30-Aug-2017/maryam-asks-voters-to-avenge-nawaz-s-ouster> (дата обращения – 30.08.2017).

тился к председателю Сената Р. Раббани поставить вопрос (повторно) о внесении изменений в статью 62 (1) (f) конституции и пересмотреть решение о дисквалификации Н. Шарифа. В ответ председатель верхней палаты заявил о выходе в отставку в случае внесения в повестку дня пункта о пересмотре указанной статьи²⁴. Однопартийцы убеждали Н. Шарифа отказаться от политики конфронтации с судебной властью и военным истеблишментом и принять более прагматичный подход. Руководство ПМЛ(Н) было уверено, что «отличная» четырехлетняя работа центрального правительства легко завоюет расположение потенциальных избирателей на выборах и в Сенат, и Национальную ассамблею в 2018 г.

ПМЛ(Н) развернула по всей стране массовую агитационную кампанию в поддержку Н. Шарифа, с призывами к широкому народному диалогу, а также реформе судебной системы. Но этим руководство партии лишь раскололо пакистанское общество. Лозунги о строительстве нового социального порядка в стране вызвали у части пакистанцев волну возмущения. Коррупция на государственном уровне, в которой судебское сообщество обвинило экс-премьера, для многих пакистанцев представляла социальную опасность, подрывала основы общества и демократическую систему, вела к организованной преступности, способствовала деградации окружающей среды, торговле людьми. Раздавались и более радикальные высказывания, призывавшие дисквалифицировать весь правящий политический истеблишмент Пакистана²⁵. Таким образом, мобилизация людей в Панджабе, рост влияния ПМЛ(Н) в родной провинции имели решаю-

²⁴ Rabbani threatens to resign over re-voting on amendment of Article 60. URL: <http://nation.com.pk/national/22-Sep-2017/rabbani-threatens-to-resign-over-re-voting-on-amendment-of-article-60> (дата обращения – 22.09.2017).

²⁵ Should Nawaz have been allowed due process instead of being sacked? URL: <https://www.dawn.com/news/1351781/does-the-threat-of-removal-from-power-explain-politicians-corruption> (дата обращения – 16.08.2017).

щее значение для укрепления позиций Шарифов. Они понимали, что в отличие от голосов с периферии, голос большинства населения страны нельзя игнорировать.

Осенью 2017 г. правящая партия была уверена в своем лидерстве на выборах 2018 г. и поэтому в ноябре 2017 г.²⁶ приняла решение выдвинуть Ш. Шарифа кандидатом на пост премьер-министра. Удержание власти в родном Панджабе она даже не ставила под сомнение. Таким образом, победа в избирательных кампаниях в верхнюю и нижнюю палаты парламента 2018 г. была не только повесткой дня ПМЛ(Н), а в первую очередь программой политического выживания клана Шарифов.

Политическая оппозиция в Пакистане (2014–2018 гг.)

Смещение Н. Шарифа – кульминация победы его политических оппонентов. Многие были убеждены в устойчивости позиций Шарифа и оказались не подготовлены к вердикту ВС. Политическая оппозиция наблюдала за ходом процесса «Панамогейт». Будучи крайне неоднородной, она оказалась неспособной выступить единым и организованным отрядом, бросить вызов коррумпированным членам правительства. Позиции основных партий – ПНП, ПС, Народной мусульманской лиги, Пакистанской мусульманской лиги (К), Джамаат-и ислами – были настолько различны, что они даже не смогли договориться в начале августа 2017 г. о единой кандидатуре на пост премьер-министра. Последовавшие неудачи в период избирательных кампаний 2018 г. стали результатом непоследовательных и несогласованных действий этих партий.

²⁶ Shahbaz Sharif chosen as PM candidate in London meeting. URL: <https://www.dawn.com/news/1367590/shahbaz-sharif-chosen-as-pm-candidate-in-london-meeting> (дата обращения – 01.11.2017).

Летом – осенью 2017 г. усилились разногласия между партией Пакистанское движение за справедливость и ПМЛ(К) по вопросу о смене лидера парламентской оппозиции. Каждая партия предлагала свою кандидатуру вместо С. Шаха, члена ПНП, который считался слабой фигурой в политической борьбе против большинства членов ПМЛ(Н) в парламенте. Крупнейшая оппозиционная в Национальной ассамблее Пакистанская народная партия не участвовала в антишарифовских кампаниях в 2014 и 2016–2017 гг., но и не поддерживала его²⁷.

Следующим вызовом для оппозиции стала незапланированная дополнительная избирательная кампания в сентябре 2017 г. в Панджабе. В Избирательной комиссии Пакистана в 2017 г. было зарегистрировано до 300 партий, 18 из которых были представлены в парламенте (2013–2018 гг.). Оппозиционные партии долго не могли согласовать единую кандидатуру. И только в канун дня выборов партия Народное движение Пакистана (НДП) во главе с лидером Т. Кадри 15 сентября 2017 г. объявила о поддержке кандидата от ПДС на выборах в избирательном округе в Лахоре²⁸. Несмотря на проигрыш на выборах, оппозиция все же имела определенный успех. Полученные ею 37% голосов (35% – в 2013 г.) подтвердили тенденцию роста ее популярности в «шарифовском» Панджабе и, соответственно, снижение доверия местного электората к семье Н. Шарифа. Доля ПМЛ(Н) в избирательном округе NA–120 была сокращена в 2017 г. с 61 до 49%.

Но наибольшее количество голосов у правящей партии «отобрали» кандидаты от новых исламистских партий. Вызо-

²⁷ PTI changes tack over opposition leader move. URL: <https://www.dawn.com/news/1360504/pti-changes-tack-over-opposition-leader-move> (дата обращения – 28.09.2017).

²⁸ Tahirul Qadri announces support PTI candidate in NA-120 by-election. URL: <http://thefrontierpost.com/tahirul-qadri-announces-support-pti-candidate-na-120-election/> (дата обращения – 16.09.2017).

вом обществу, федеральным властям и Избирательной комиссии стал выход на социальную арену ультраправорелигиозных партий, таких как Милли мусульманская лига (ММЛ). Партия была сформирована в сжатые сроки, в течение двух недель после дисквалификации Н. Шарифа. Она позиционировала себя в качестве политического крыла партии Джамаат-уд-Дава (ДуД), возглавляемой известным проповедником Х. Саедом, обвиняемом в терроризме. Власти США и Индии предъявляли ему обвинения в теракте в индийском Мумбае в 2008 г.²⁹ Но МВД Пакистана осенью 2017 г. так и не включило ДуД в список террористических организаций.

Пакистанские СМИ писали о ДуД как о крайне правой политической партии, выступающей с антиамериканскими лозунгами и требующей от властей отказаться от планов предоставить Индии статус наиболее благоприятствуемой нации, а также активизировать кампанию в поддержку скорейшего проведения референдума в Кашмире. Целевая группа по финансовым действиям, контролировавшая вопросы финансирования терроризма, еще в начале 2017 г. выразила озабоченность властям Пакистана в связи с их лояльным отношением к Х. Саеду и поддержки участия ДуД в выборах. Последовавший домашний арест Х. Саеда стал частью усилий Исламабада избежать международных санкций.

В начале сентября 2017 г. Избирательная комиссия отказала ДуД в регистрации в качестве политической партии³⁰. В ответ один из ее членов выдвинул кандидатуру как независимый кандидат, таким образом «забрав» часть голосов у Шарифов.

Активное включение в политическую жизнь крайне правого крыла пакистанского социума многие в Пакистане

²⁹ The political face of JuD. URL: <https://www.dawn.com/news/1351281/the-political-face-of-jud> (дата обращения – 13.08.2017).

³⁰ ECP refuses to recognise JuD's political front. URL: <https://www.dawn.com/news/1356284/ecp-refuses-to-recognise-juds-political-front> (дата обращения – 07.09.2017).

рассматривали как ответ на внесение изменений в Закон о богохульстве, а также планам военного истеблишмента о дерадикализации воинствующих элементов. Напомним, что еще в 2009 г. начштаба СВ генерал Кияни одобрил этот проект, а в 2015–2017 гг. генералитет уже «продвигал» в политический мейнстрим бывших боевиков как способ оттеснить ультрарелигиозные группировки от вооруженного джихада. Н. Шариф еще в 2016 г. отверг предложение генералитета о реинтеграции их в местный социум.

Очередное столкновение ПМЛ(Н) и политической оппозиции произошло по вопросу о Законопроекте о выборах (2017), точнее, о его 203-й статье. В сентябре 2017 г. ПНП и ПДС внесли предложение в Законопроект о пожизненном запрете любому лицу, дисквалифицированному в соответствии со статьями 62 и 63 конституции, занимать какой-либо государственный пост и руководящую должность в политической партии. Борьба депутатов правящего блока и оппозиции была жесткой. И с разницей в один голос законопроект был одобрен парламентом без этой ключевой поправки. Документ был принят благодаря поддержке двух партий – Движения Муттахида Кауми и Национальной партии Белуджистана-Менгал, которые поддерживали Н. Шарифа³¹. Оппозиция вновь проиграла. Разногласия в ее рядах открыли путь экс-премьеру к возвращению на пост президента его собственной ПМЛ(Н).

Верховный суд и оппозиция вновь против Н. Шарифа

Но радость ПМЛ(Н) была недолгой и вновь омрачена очередным судебным иском. 3 ноября 2017 г. Н. Шариф снова предстал перед судом. Политические партии Пакистанское

³¹ Way paved for Nawaz Sharif to again head PML-N. URL: <https://www.dawn.com/news/1359509> (дата обращения – 23.09.2017).

движение за справедливость, Народная мусульманская лига, ПНП и другие подали коллективную апелляцию в Верховный суд, оспаривая положение о дисквалифицированной персоне в Законе о выборах. 21 февраля 2018 г. Верховный суд отклонил спорную поправку, подчеркнув, что «...лицо, дисквалифицированное по статьям 62, 63 конституции, не имеет права руководить политической партией»³².

Действия судебных органов в 2017 – первой половине 2018 г. подтверждали тенденцию на «выдавливание» ПМЛ(Н) из большой политики. Понимая свое поражение, Шариф отказывался принять судебное решение как свершившийся факт, проявил неповиновение, граничившее с сопротивлением. Премьер-министр Х. Аббаси также негативно отреагировал на вердикт ВС, подчеркнув, что «... суды не имели права принимать это решение, так как вопрос о президенте – это прерогатива нашей партии ...»³³.

Таким образом, Н. Шариф подвергся двойной дисквалификации – как премьер-министр и президент ПМЛ(Н). Это ставило под удар партию, что затрагивало судьбы многих ее членов в преддверии выборов в Сенат 3 марта 2018 г. Дело в том, что, согласно постановлению ВС, «... все документы и приказы, изданные за подписью ответчика № 4 (Н. Шарифа. – Н.З.) в качестве президента партии после его дисквалификации как члена парламента, признавались ничтожными». Иными словами, после 28 июля 2017 г. Шариф не имел права подписывать партийные билеты, например, для выдвижения кандидатов от ПМЛ(Н) на выборах в Сенат. Это означало, что сенаторы от его партии, заявившие весной 2018 г. о планах баллотироваться в верхнюю палату парламента, в сложившихся

³² Person disqualified under Articles 62, 63 ineligible to head political party, SC rules. URL: <https://www.dawn.com/news/1390816> (дата обращения – 21.02.2018).

³³ PML-N elects Nawaz as 'Quaid for life', Shahbaz as interim party president. URL: <https://www.dawn.com/news/1392062/pml-n-elects-nawaz-as-quaid-for-life-shahbaz-as-interim-party-president> (дата обращения – 27.02.2018).

обстоятельствах на выборах 3 марта выступили как независимые кандидаты. Это качественно понизило рейтинг ПМЛ(Н) и косвенно повлияло на ее провал на выборах в Сенат.

Избрание независимого сенатора С. Санджраини от Белуджистана на пост председателя верхней палаты парламента в политических кругах расценили как очередной провал ПМЛ(Н)³⁴. Цель оппозиции заключалась в том, чтобы блокировать возможность политического возрождения Н. Шарифа. Поражение правящей партии на выборах в Сенат помешало ему установить контроль над обеими палатами парламента.

Стремление ПМЛ(Н) консолидировать власть все еще оставалось твердым. Однако сбитые с толку члены центрального правительства, дезориентированный парламента, ссорящиеся оппозиционные партии – все это вносило дезорганизацию в государственное управление, а позднее и стагнацию. Сама правящая партия столкнулась с внутренней фракционностью, соперничеством за протекции и статус, борьбой с оппозиционными партиями, но главное – соперничеством за лидерство внутри клана Шарифов – детьми двух семей – Наваза Шарифа и Шахбаза Шарифа.

Смена главы исполнительной власти и затянувшаяся на несколько месяцев внутрипартийная борьба в рядах правящей ПМЛ(Н) привели к тому, что решение многих экономических проблем федеральное правительство отложило до формирования будущей администрации после всеобщих выборов 2018 г. ПМЛ(Н) продолжала демонстрировать уверенность в победе на всеобщих парламентских выборах в июне 2018 г. Осенью 2017 г. партия все еще имела сильный административный ресурс.

³⁴ Balochistan CM terms Sanjrani's election victory of the province's people Balochistan. URL: <https://www.dawn.com/news/1395130/balochistan-cm-terms-sanjranis-election-victory-of-the-provinces-people> (дата обращения – 13.03.2018).

Генералитет и новое федеральное правительство (2017 г.)

«Изгнание» экс-премьера Н. Шарифа из большой политики привело к ослаблению на время напряженности между федеральным правительством и вооруженными силами. Однако это не означало прекращения борьбы сторон.

Федеральная армия продемонстрировала успехи военных операций против вооруженных группировок боевиков вдоль пакистано-афганской границы. Будучи одним из важнейших государственных институтов армия продолжала высказываться по вопросам внутренней и внешней политики, открыто критикуя действия федерального правительства. Платформой для подобных заявлений оставался Совет национальной безопасности – высший военно-координационный форум по вопросам безопасности и внешней политики³⁵.

В октябре – ноябре 2017 г. СНБ вновь выразил опасения, что центральное правительство стремится отложить решение сложных экономических вопросов до формирования новой администрации после всеобщих выборов 2018 г.³⁶

Призыв генералитета к высшим должностным лицам усилить контроль, совершенствовать финансовое регулирование, расширить налоговую базу, избегать обращения к международным институтам и иностранным государствам и продолжить процесс реформ как составной части режима безопасности страны последовал сразу после высказываний тогдашнего министра обороны США Дж. Маттиса против проекта Китайско-пакистанского экономического коридора.

³⁵ The National Security Committee (NSC). URL: <https://www.dawn.com/news/1370751/national-security-committee-decides-to-benefit-from-available-energy-import-options> (дата обращения – 15.11.2017).

³⁶ Civil-military squabbling. URL: <https://www.dawn.com/news/1364057/civil-military-squabbling> (дата обращения – 16.10.2017).

дора³⁷. Генералитет Пакистана отреагировал резко отрицательно, подчеркнув, что внешние субъекты пытаются контролировать и диктовать приоритеты в области безопасности и развития. Безопасность, по мнению военных, гарантировала будущее Пакистана, и связана с базовым элементом этих усилий – проектом КПЭК³⁸.

Однако заявления генералитета вызвали резкую критику членов федерального правительства. Министр внутренних дел незамедлительно отреагировал о необходимости воздерживаться от «безответственных заявлений, [которые] могут повлиять на глобальный имидж Пакистана»³⁹.

Разногласия между членами федерального кабинета министров и генералитетом также обострились по вопросу о совместных военных операциях американских и пакистанских войск на территории страны. Министр иностранных дел Пакистана Х. Асиф поддержал предложение Госдепа США о действиях против группировок вооруженной оппозиции, в частности сети Хаккани, на территории Пакистана⁴⁰. Ставка главнокомандующего отреагировала резко против.

В пакистанских СМИ вновь заговорили о приходе армии к власти, и если не путем военного переворота, то в формате чрезвычайного положения, которое де-факто обернется военным положением. Учитывая критические статьи в местных СМИ, генералитет заявлял, что армия

³⁷ Pakistan no longer dependent on US: PM. URL: <http://nation.com.pk/national/10-Oct-2017/pakistan-no-longer-dependent-on-us-pm> (дата обращения – 10.10.2017).

³⁸ Army chief says economy showing mixed indicators. URL: <https://www.dawn.com/news/1363192/army-chief-says-economy-showing-mixed-indicators> (дата обращения – 12.10.2017).

³⁹ Military says security linked to economy. URL: <https://www.dawn.com/news/1363937/military-says-security-linked-to-economy> (дата обращения – 15.10.2017).

⁴⁰ Military says security linked to economy. URL: <https://www.dawn.com/news/1363937/military-says-security-linked-to-economy> (дата обращения – 15.10.2017).

продолжит выполнять возложенные на нее конституционные функции, отрицая угрозу захвата власти.

Осенью 2017 г. возникли резкие разногласия между министром финансов И. Даром и начштабом СВ. Генерал К. Баджва отстаивал приоритет безопасности перед вопросами экономического развития, когда речь заходила о распределении ограниченных государственных ресурсов. Проблема, по его мнению, была связана с «неправильным управлением экономической политикой», что поставило Пакистан на грань банкротства. Инфраструктурные проекты, такие как строительство автомагистралей и автобусное метро в Панджабе, реализованные правительством ПМЛ(Н), генералитет рассматривал как огромную непрофильную трату из бюджета страны⁴¹. В подтверждение своих слов он напоминал, что Пакистан расположен в одном из самых нестабильных регионов мира, который сталкивается с множественными кризисами⁴², и на их решение требуются значительные финансы.

Члены федерального правительства открыто критиковали генералитет за требования увеличить государственное финансирование на проведение «бесчисленных» антитеррористических операций во внутренних районах страны, инициирование программы перевооружений и, начиная с 2015 г., работу по формированию сил безопасности для обеспечения охраны строительства Китайско-пакистанского экономического коридора.

Министр финансов парировал в октябре 2017 г., что безопасность и развитие являются общими приоритетами, имеют равные права на материальные ресурсы государства, что армия справилась с задачей снижения уровня террористического насилия. На военные операции по ликвидации

⁴¹ Is it the chief's 'doctrine'? URL: <https://www.dawn.com/news/1396575/is-it-the-chiefs-doctrine> (дата обращения – 21.03.2018).

⁴² Dar vs the general. URL: <https://www.dawn.com/news/1364734/dar-vs-the-general> (дата обращения – 17.10.2017).

террористических элементов в агентствах Северный Вазиристан, Южный Вазиристан, Хайбер (июнь 2014 г. – октябрь 2017 г.) были выделены значительные ресурсы из государственной казны и Фонда коалиционной поддержки.

Еще осенью 2017 г., осознав тенденцию к «вымыванию» правящей ПМЛ(Н) из власти, члены Кабинета министров постепенно начали или покидать страну, или уходить в отставку. Первым в списке стал Исхак Дар, который покинул пост министра финансов в ноябре 2017 г. Будучи в Лондоне на переговорах, он направил письменное прошение об отставке премьер-министру Ш. Аббаси после требования Национального бюро подотчетности к судебным органам ВС добавить его имя в Контрольный список невыездных. Судебное дело по обвинению И. Дара в коррупции было возбуждено еще 28 июля 2017 г. по делу «Панамогейт».

Шарифы проделали большую работу над политическими ошибками. Еще в августе 2017 г. они пригласили в федеральный Кабинет министров Фазлура Рехмана, лидера праворелигиозной партии Джамаат улема-и Ислам-Фазл. Несмотря на его поддержку Н. Шарифа в избирательной кампании 2013 г., он так и не получил желаемый министерский портфель. Включение члена ДУИ(Ф) в состав федерального правительства в 2017 г. подтверждало примирение ПМЛ(Н) с политической партией, которая имела влияние на пятимиллионный избирательный электорат Территории племен федерального управления, расположенной на границе с Афганистаном.

«Пуштунская весна» и конституционная реформа ТПФУ

Политический кризис вновь затормозил давно ожидаемую административную реформу в ТПФУ, решение о которой было принято в рамках Национального плана действий.

Каждая администрация Пакистана (гражданская, военная, военно-гражданская) ставила вопросы об интегрировании ТПФУ в социально-экономическую, политическую и конституционную структуру страны. Конституционное изменение статуса зоны племен и реформы, заявленные еще в 2009 г., так и не были реализованы правящими партиями – ПНП и ПМЛ(Н).

Турбулентные события в 2017 г. породили принципиально новое социальное явление во внутренней политике страны – организованное движение пуштунов. Первоначально ранней весной 2018 г. их целью было привлечь внимание к положению местного населения, высказать недовольство властям. Известно, что с 2001 г., началом антитеррористической кампании США/НАТО в соседнем Афганистане, в семи агентствах Территории племен федерального управления постоянно проводились военные операции по ликвидации группировок иностранных и местных боевиков. Ситуация осложнялась тем, что каждое правительство в силу разных причин отказывалось от обещаний провести реформы в зоне пуштунских племен с конца XX в.

Пуштуны, компактно проживающие в агентствах Территории племен федерального управления, будучи гражданами Пакистана, в XXI в. все еще были лишены основных прав и свобод, которыми пользовалось большинство населения страны. Диспропорции в системе управления и финансировании, правоприменимая практика зоны племен – все усугублялось отсутствием социальных, экономических преобразований.

Особенностью «пуштунской весны», как движения этнических пуштунов, было то, что оно сформировалось в кратчайшие сроки (активность проявили молодые пуштуны через соцсети), выдвинуло своего лидера, выработало список требований и громко заявило о себе в переломный период внутривнутриполитического развития страны –

всеобщей избирательной кампании 2018 г. Движение было поддержано пуштунами соседнего Афганистана, и в этом пакистанские власти, в первую очередь военные, видели его социальную опасность.

Поводом для массового выражения протестных настроений пуштунов стала гибель в январе 2018 г. молодого пуштуна по имени Н. Масуд. Предположительно он был застрелен одним из полицейских в Карачи, куда семья переехала несколько лет назад, в ходе рейда⁴³. Позднее в правоохранительных органах подтвердили проведение антитеррористической операции в городе против боевиков из Движения Талибан Пакистана и запрещенного в РФ Исламского государства (ИГ)⁴⁴.

Молодой человек был родом из племени масуд агентства Южный Вазиристан. Протестные настроения пуштунов в 2018 г. – это впервые организованная, но одновременно запоздавшая по времени ответная реакция на политику федеральных властей: продолжавшиеся с 2002 г. военные антитеррористические операции в зоне пуштунских племен на границе с Афганистаном и, как следствие, массовое переселение более миллиона местных жителей со скудным скарбом в разные районы страны или в лагеря для временно перемещенных лиц, разрушенная инфраструктура, социальные объекты и жилье. Вся тяжесть вооруженных конфликтов легла на плечи местного населения. Район много лет оставался закрытым для СМИ. Правящая с 2013 г. ПМЛ(Н) неоднократно заявляла о важности административной реформы и с 2016 г. обсуждала несколько ее вариантов: создание самостоятельной провинции на территории зоны племен, слия-

⁴³ Масуды Южного Вазиристана в основном живут на денежные переводы от родственников, проживающих в урбанизированных центрах страны, в первую очередь Карачи (самая многочисленная диаспора), а также странах Ближнего Востока.

⁴⁴ Jirga to hold rallies against Rao Anwar. URL: <https://nation.com.pk/07-Apr-2018/jirga-to-hold-rallies-against-rao-anwar> (дата обращения – 07.05.2018).

ние с провинцией Хайбер-Пахтунхва или формирование автономной административной области в составе Хайбер-Пахтунхва. Учитывая жесткую оппозицию партий Джамиат улема-и Ислам-Фазл и Пахтунхва Милли Авами, партий, которые были категорически настроены против вхождения зоны племен в провинцию ХП, ПМЛ(Н) медленно продвигала проект слияния, «откладывая» реализацию реформы на 2019 г. Шарифы не могли позволить себе потерять союзников в лице праворегигиозных партий в период избирательных кампаний 2018 г.⁴⁵ Одновременно они учитывали и то обстоятельство, что не все племена ТПФУ поддерживали вариант административного слияния с провинцией Хайбер-Пахтунхва. Например, еще в феврале 2017 г. старейшины агентства Хайбер выступили против слияния⁴⁶.

В январе 2017 г. выступления масудов носили стихийный и внепартийный характер, выражая протест произволу полицейских. В Карачи в феврале 2018 г. они провели джиргу с требованием добиться справедливого суда над виновником убийства. Раздавались призывы остановить геноцид пуштунов, провести публичные акции протеста до выполнения правительством и правоохранительными органами их требований⁴⁷. В те дни выступление пуштунов стали называть Движением в защиту Масуда (Масуд Тахаффуз мувмент)⁴⁸.

Корни недовольства пуштунов были настолько глубоки, что вслед за основным призывом судебного рассле-

⁴⁵ Uncertainty looms over Fata-KP merger before May 31. URL: <https://www.dawn.com/news/1406941/uncertainty-looms-over-fata-kp-merger-before-may-31> (дата обращения – 11.05.2018).

⁴⁶ Notable events of 2017. URL: <http://nation.com.pk/28-Dec-2017/notable-events-of-2017> (дата обращения – 28.12.2017).

⁴⁷ For Pushtuns. URL: <https://nation.com.pk/21-Mar-2018/for-pushtuns> (дата обращения – 21.03.2018).

⁴⁸ Army-PTM talks stall after promising start. URL: <https://www.dawn.com/news/1405541/army-ptm-talks-stall-after-promising-start> (дата обращения – 05.05.2018).

дования инцидента и наказания офицера полиции, обвиняемого в убийстве, в феврале 2018 г. движение уже перекинулось в столицу. Длинный марш на Исламабад возглавил Р. Хан. Протестные выступления, оформленные в Движение в защиту пуштунов (ДЗП), носили организованный характер, число их участников резко возросло. Одновременно расширился список требований: провести судебное расследование и казнить подозреваемого в убийстве полицейского, разминировать территории агентств, отменить комендантский час в ТПФУ, начать поиск пропавших без вести лиц, сформировать комиссии для расследования «внесудебных казней» пуштунов, расследовать случаи преследования пуштунов на контрольно-пропускных пунктах ТПФУ и т. д.⁴⁹

Десятидневные протесты пуштунской молодежи в Исламабаде сопровождались акциями протеста и в ряде агентств: Баджауре, Оракзае, Курраме, Хайбере. Волнения затронули и соседний Сват⁵⁰. Многие расценили это движение, которое имело пуштунскую идентичность, как социальное пробуждение этноса, борьбу за конституционные права – за свободу от произвольного задержания, мирные собрания, свободу слова⁵¹. Впервые движение не было инициировано какой-либо националистической партией. Позитивной его чертой, как отмечали многие, оставалась его ненасильственная природа. Но была и еще одна особенность: молодые пуштуны выступали под лозунгами, направленными против присутствия федеральной армии в зоне

⁴⁹ Pashtun protest. URL: <https://nation.com.pk/10-Feb-2018/pashtun-protest> (дата обращения – 10.02.2018), Army-PTM talks stall after promising start. URL: <https://www.dawn.com/news/1405541/army-ptm-talks-stall-after-promising-start> (дата обращения – 05.05.2018).

⁵⁰ The volcano of Pashtun unrest. URL: <https://nation.com.pk/25-Feb-2018/the-volcano-of-pashtun-unrest> (дата обращения – 25.02.2018).

⁵¹ Two Mehsuds, one fallacy. URL: <https://nation.com.pk/13-Feb-2018/two-mehsuds-one-fallacy> (дата обращения – 13.02.2018).

племен⁵², обвиняя власти в коррупции, а правоохранные органы – во внесудебных убийствах пуштунов⁵³.

Спустя месяц к протестной волне молодежи присоединились пуштуны-трейдеры, требовавшие компенсации за утрату имущества во время проведения военных операций⁵⁴.

Лидеры Движения в защиту пуштунов не доверяли военным, и это передалось части населения зоны племен. Таким образом, ДЗП препятствовало диалогу между военными и местным населением. Но главное – недоверие и враждебность спровоцировали возвращение из соседнего Афганистана боевиков запрещенного Движения Талибан Пакистана и присоединение их к протестующим.

Федеральные власти долгое время не реагировали на выступления пуштунов в столице. ТПФУ полностью контролировалась федеральной армией и правоохранными органами с 2001 г. – начала антитеррористической кампании США/НАТО в Афганистане. Гражданские власти Исламабада не вмешивались в дела племен. Это объясняло нейтральную позицию премьер-министра Ш.Аббаси взять какие-либо обязательства перед пуштунами. Он лишь заверил протестующих в том, что убедит Ставку главнокомандующего встретиться с их представителями.

Национальные политические партии, действовавшие в ТПФУ, также не спешили поддержать требования пуштунов. Правящая ПМЛ(Н) проводила двойную политику в вопросе реформы ТПФУ в конце 2017–2018 гг. Это объяснялось тем, что в предвыборный период требовалось продемонстрировать открытость властей волеизъявлению

⁵² For Pushtuns. URL: <https://nation.com.pk/21-Mar-2018/for-pushtuns> (дата обращения – 21.03.2018).

⁵³ Govt-backed jirga calls for restraint as police file 3 FIRs against PTM leaders in Karachi. URL: <https://www.dawn.com/news/1406827/govt-backed-jirga-calls-for-restraint-as-police-file-3-firs-against-ptm-leaders-in-karachi> (дата обращения – 10.05.2018).

⁵⁴ Waziristan traders call off their protest. URL: <https://www.dawn.com/news/1402810/waziristan-traders-call-off-their-protest> (дата обращения – 21.04.2018).

населения, ответить на все их запросы, с другой стороны, пообещав реформы, отложить их выполнение.

В 2016 г. ПМЛ(Н) частично удовлетворила требования населения ТПФУ, законодательно введя действие судебной системы в агентствах, но с определенными оговорками. Они касались специального уведомления федерального правительства о формировании судебных органов, которые в агентствах не были созданы⁵⁵.

Генералитет в 2001–2018 гг. контролировал ситуацию в агентствах ТПФУ, одновременно проводил военные операции, отслеживал перемещение лиц через пакистано-афганскую границу. Военная кампания «Зайб-и-Азб» по уничтожению иностранных и местных боевиков стартовала в июле 2014 г., позднее последовали другие операции, например «Радул-Фасаад». Большинство масудов, как и пуштуны других племен, на несколько лет стали временно перемещенными жителями. В процессе проведения военных операций местным жителям был нанесен большой урон, например уничтожены когда-то крупные базары в Мир Али и Мирам Шах в Северном и Южном Вазиристане. В других политических агентствах подобных примеров было достаточно. Пуштуны, проживающие в ТПФУ, несли основную тяжесть вооруженного конфликта. Разрушение частных хозяйств, инфраструктуры и социальных объектов вызывало резкое недовольство местного населения. Колониальный тип управления в ТПФУ⁵⁶ и негативные последствия военных операций на экономику стали основными причинами протестных выступлений пуштунов⁵⁷.

⁵⁵ Pantomime of FATA reforms. URL: <https://nation.com.pk/26-May-2018/pantomime-of-fata-reforms> (дата обращения – 26.05.2018).

⁵⁶ Назначенные политические агенты имели широкие полномочия при управлении районами, в том числе право наказывать целое племя за преступление, совершенное одним человеком.

⁵⁷ The volcano of Pashtun unrest. URL: <https://nation.com.pk/25-Feb-2018/the-volcano-of-pashtun-unrest> (дата обращения – 25.02.2018).

Командование Пограничного корпуса на постоянной основе взаимодействовало со старейшинами племен. Заведения генерала К. Баджвы об административном слиянии ТПФУ и провинции Хайбер-Пахтунхва, согласно пакистанским СМИ, были восприняты старейшинами племен с пониманием⁵⁸. Генералитет подверг резкой критике федеральное правительство весной 2018 г. в связи с задержкой реформы ТПФУ, заявив, что в этом – одна из причин волнений и недовольства населения ТПФУ. Отсутствие реформы задерживало передачу контрольных и административных функций местным гражданским властям⁵⁹.

В период избирательной кампании военные власти в феврале 2018 г. оперативно нейтрализовали общественные беспорядки в столице, удовлетворили сиюминутные требования протестовавших: в ТПФУ был отменен комендантский час, открыта торговая дорога Гулам Хана с Афганистаном⁶⁰, снято ограничение на проведение митингов, упразднены так называемые «Ватан карты». Первоначально они вводились в качестве документа, удостоверявшего личность для выплаты компенсации внутренне перемещенным лицам за потерю имущества в период военных операций. Позднее компенсации стали выдавать при предъявлении только национальных удостоверений личности⁶¹. Изменения коснулись и количества контрольно-пропускных пунк-

⁵⁸ Bajwa assures Fata elders of consensus on merger with KP. URL: <https://www.dawn.com/news/1395826/bajwa-assures-fata-elders-of-consensus-on-merger-with-kp> (дата обращения – 17.03.2018).

⁵⁹ Commanders discuss transfer of disturbed areas to civilian control. URL: <https://www.dawn.com/news/1407189/commanders-discuss-transfer-of-disturbed-areas-to-civilian-control> (дата обращения – 12.05.2018).

⁶⁰ Army-PTM talks stall after promising start. URL: <https://www.dawn.com/news/1405541/army-ptm-talks-stall-after-promising-start> (дата обращения – 05.05.2018).

⁶¹ Tribals can now use CNIC for TDP compensation: ISPR. URL: <http://thefrontierpost.com/tribals-can-now-use-cnic-tdp-compensation-ispr/> (дата обращения – 16.02.2018) https://www.ispr.gov.pk/front/main.asp?o=t-press_release&cat=army&latest=1#army1 (дата обращения – 15.02.2018).

тов. В 2016 г. их функционировало 469 в ТПФУ, а к 2018 г. пакистанская армия сократила их число до 331. Дальнейшую их ликвидацию армия напрямую связывала с ситуацией с безопасностью на западной границе и в пограничных с Афганистаном районах. Трансграничная угроза все еще существовала, и федеральная армия продолжала устанавливать ограждение вдоль пакистано-афганской границы. Труднее обстояли дела с разминированием. В ряде районов армия не успевала проводить операции по разминированию, и в земле оставалось много неразорвавшихся мин. По состоянию на декабрь 2017 г. в районах ТПФУ работали 43 команды военных инженеров, которые к тому времени зачистили 44 % территории от наземных мин⁶².

Сложным для армии оставалось выполнение требования пуштунов о розыске лиц, пропавших без вести. В 2010–2011 гг. было зарегистрировано 7000 пропавших без вести; к началу 2018 г. более 4 тыс. дел было урегулировано, в то время как 3 тыс. дел все еще расследовались. Сложность поиска, по мнению военных, заключалась в том, что в списках пропавших без вести могли быть боевики из запрещенной организации ДТП⁶³. Восстановление инфраструктуры и социально-экономический подъем зоны племен также оставалось трудной задачей для военных.

В апреле 2018 г. пуштуны-торговцы сняли протестные лозунги только после заверений военного командования о выдаче компенсации за утрату имущества (магазины и лавки на базарах) во время военной операции «Зарб-и-Азб»⁶⁴.

⁶² ISPR chief reflects on nation's fault lines, says Pakistan is at 'watershed of history'. URL: <https://www.dawn.com/news/1449824/ispr-chief-reflects-on-nations-fault-lines-says-pakistan-is-at-watershed-of-history> (дата обращения – 06.12.2018).

⁶³ ISPR chief reflects on nation's fault lines, says Pakistan is at 'watershed of history'. URL: <https://www.dawn.com/news/1449824/ispr-chief-reflects-on-nations-fault-lines-says-pakistan-is-at-watershed-of-history> (дата обращения – 06.12.2018).

⁶⁴ Waziristan traders call off their protest. URL: <https://www.dawn.com/news/1402810/waziristan-traders-call-off-their-protest> (дата обращения – 21.04.2018).

В марте 2018 г. власти арестовали полицейских, подозреваемых в убийстве Н. Масуда⁶⁵.

Пуштунское протестное движение вызвало огромную симпатию и поддержку со стороны родственников не только в Афганистане, но и диаспор в Великобритании, США, Канаде и других странах. Наибольшую «опасность» для властей Пакистана представляли афганские пуштуны-беженцы, присоединившиеся к протестам. Сообщения в СМИ о возвращении афганских талибов в Северный Вазиристан подтверждали, что они продолжали использовать регион как стартовую площадку для войны в Афганистане.

Генерал армии К. Баджва в апреле 2018 г. заявил, что страна столкнулась с гибридной войной, а протесты инициированы внешними врагами⁶⁶. В пакистанских СМИ писали, что ДТГ финансировалось афганской и индийской спецслужбами⁶⁷. Армия прилагала усилия, чтобы пакистанские талибы ни при каких обстоятельствах не пересекали границу с Афганистаном. Высказывались опасения, что при поддержке единомышленников из Афганистана ДТГ обустроит места укрытий в агентствах, откуда будет совершать вылазки против федеральной армии. В этом случае государство обязано будет применить силу, чтобы блокировать движение пуштунов⁶⁸.

Пакистан официально обратился в Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев с просьбой ввести запрет на участие афганских беженцев в поли-

⁶⁵ Jirga to hold rallies against Rao Anwar. URL: <https://nation.com.pk/07-Apr-2018/jirga-to-hold-rallies-against-rao-anwar> (дата обращения – 07.05.2018).

⁶⁶ 'Pakhtun Tahaffuz Movement has no anti-state agenda'. URL: <https://www.dawn.com/news/1399013> (дата обращения – 02.04.2018).

⁶⁷ Time is up for PTM leadership: DG ISPR. URL: <https://www.thenews.com.pk/print/464948-time-is-up-for-ptm-leadership-dg-ispr> (дата обращения – 30.04.2019).

⁶⁸ ISPR chief reflects on nation's fault lines, says Pakistan is at 'watershed of history'. URL: <https://www.dawn.com/news/1449824/ispr-chief-reflects-on-nations-fault-lines-says-pakistan-is-at-watershed-of-history> (дата обращения – 06.12.2018).

тических митингах ДТП⁶⁹. Волнения в зоне пуштунских племен противоречили политике военных властей, которые в ТПФУ выполняли многочисленные функции: несли охрану границы с Афганистаном, проводили операцию «Зарб-и-Азб» по зачистке районов от иностранных и местных боевиков, а также реализовывали социальные проекты в агентствах. Силами военнослужащих в агентстве Северный Вазиристан к 2018 г. было уже восстановлено 78 образовательных и 11 медицинских объектов, а также 174 установок водоснабжения, восстановлено 59 рынков. В Южном Вазиристане установлен 151 контрольно-пропускной пункт, ограждено 30 км пакистано-афганской границы. Армия также была задействована в операциях по возвращению временно перемещенных лиц в агентство и выплатой им компенсаций⁷⁰.

Праворелигиозные партии, стремясь избежать ослабления влияния в ТПФУ, продолжали настаивать на формировании отдельной провинции. Джамаат-и ислами заверяла местное население, что в случае ее прихода к власти свод правил «Регулирование пограничных преступлений» будет отменен. Генералитет, наоборот, считал, что формирование отдельной провинции – первый шаг в направлении выхода пуштунов из состава Пакистана. Повтора событий 1971 г., отделение Восточного Пакистана и провозглашение независимой республики федеральные власти не могли позволить.

Генералитет настаивал на слиянии ТПФУ с провинцией Хайбер-Пахтунхва, убеждал старейшин племен, но одновременно подчеркивал, что изменение статуса региона будет производиться с согласия всех заинтересованных сто-

⁶⁹ Record of the Press Briefing by Spokesperson on 10 May 2018. URL: <http://mofa.gov.pk/pr-details.php?mm=NjI3MA>, (дата обращения – 10.05.2018).

⁷⁰ Army begins handing South Waziristan checkpoints over to FC. URL: <https://www.dawn.com/news/1405577/army-begins-handing-south-waziristan-checkposts-over-to-fc> (дата обращения – 04.05.2018).

рон⁷¹. В мае 2018 г. армия передала контрольно-пропускные пункты Южного Вазиристана на границе с Афганистаном под командование Пограничного корпуса, подотчетного Министерству внутренних дел. Это означало последовательный вывод ее частей из зоны племен.

Но уже в начале мая 2018 г., за несколько недель до истечения срока полномочий правительства, премьер-министр Аббаси заявил, что правящая партия не в силах выполнить предвыборное обещание об административном слиянии ТПФУ и провинции Хайбер-Пахтунхва. Еще в апреле 2018 г. нижняя и верхняя палаты парламента утвердили законопроект, согласно которому юрисдикция Верховного суда и Высокого суда Пешавара распространялась с 1 июня 2018 г. на ТПФУ⁷²; также был принят закон об увеличении мест для представителей пуштунских племен в провинциальном собрании провинции Хайбер-Пахтунхва после слияния ТПФУ и ХП.

Решение об интеграции центральное правительство ПМЛ(Н) планировало оставить следующему правительству⁷³. Для генералитета это означало потерю, по крайней мере, еще полутора лет, прежде чем новый состав нижней палаты парламента примет законопроект об административной реформе ТПФУ⁷⁴. Реформа была необходима военным не только для укрепления центристремительных сил в государстве, ослабления традиционного влияния праворелиги-

⁷¹ Bajwa assures Fata elders of consensus on merger with KP. URL: <https://www.dawn.com/news/1395826/bajwa-assures-fata-elders-of-consensus-on-merger-with-kp> (дата обращения – 17.03.2018).

⁷² Implementing Fata reforms. URL: <https://www.dawn.com/news/1405140> (дата обращения – 02.05.2018).

⁷³ Decision on Fata merger with Khyber Pakhtunkhwa left to next government. URL: <https://www.dawn.com/news/1408157/decision-on-fata-merger-with-khyber-pakhtunkhwa-left-to-next-government> (дата обращения – 16.05.2018).

⁷⁴ Commanders discuss transfer of disturbed areas to civilian control. URL: <https://www.dawn.com/news/1407189/commanders-discuss-transfer-of-disturbed-areas-to-civilian-control> (дата обращения – 12.05.2018).

озных партий, например ДУИ(Ф), в зоне племен, но и при решении проблем безопасности на границе с Афганистаном. Последующие события развивались по-военному оперативно. Комитет национальной безопасности 18 мая 2018 г. одобрил решение об интеграции ТПФУ и провинции ХП⁷⁵. Начальник Штаба сухопутных войск генерал К. Баджва пригласил премьер-министра Х. Аббаси посетить агентства, посадив в армейскую машину, и сразу после возвращения главы исполнительной власти в Исламабад 24 мая 2018 г. 229 депутатов приняли 31-й законопроект⁷⁶. После одобрения 28 мая верхней палатой документа⁷⁷, в последний день полномочий федерального правительства, 31 мая 2018 г. президент подписал 25-ю поправку к конституции⁷⁸.

25-я поправка к конституции «успела» вступить в действие⁷⁹ в период правления правительства ПМЛ(Н). Она гарантировала соблюдение конституционных прав населения племен наравне с другими гражданами страны. Одновременно в действие вступило Постановление о временном управлении ТПФУ (2018), отменившее «Регулирование пограничных преступлений»⁸⁰; агентства племен были

⁷⁵ Pantomime of FATA reforms. URL: <https://nation.com.pk/26-May-2018/pantomime-of-fata-reforms> (дата обращения – 26.05.2018).

⁷⁶ Fata: Guns, smuggling, militancy. URL: <https://nation.com.pk/25-May-2018/fata-guns-smuggling-militancy> (дата обращения – 25.06.2018).

⁷⁷ President signs KP-Fata merger bill into law. URL: <https://www.dawn.com/news/1411156> (дата обращения – 31.05.2018).

⁷⁸ The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan. The text of the Constitution has been updated to incorporate the 25th Amendment Act (to mainstream the Federally Administered Tribal Areas), which received the assent of the President on May 31, 2018. <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/> (дата обращения – 31.05.2018).

⁷⁹ The text of the Constitution has been updated to incorporate the 25th Amendment Act (to mainstream the Federally Administered Tribal Areas), which received the assent of the President on May 31, 2018. URL: <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/> (дата обращения – 23.09.2018).

⁸⁰ Mainstreaming Fata with interim governance law. URL: <https://www.dawn.com/news/1411061/mainstreaming-fata-with-interim-governance-law> (дата обращения – 30.05.2018).

переименованы в районы племен, политический агент стал называться заместителем комиссара и т. д.

Учитывая обширную территорию локации племен (27 220 кв. км), район, который является одним из бедных и отсталых в стране, власти запланировали два года для процедуры административного слияния ТПФУ и провинции Хайбер-Пахтунхва и подъема экономики новых земель. Одновременно была поставлена задача: за это короткое время построить правительственные здания для государственных и судебных органов, полицейские участки и тюрьмы, школы, колледжи, больницы. Сложной оставалась ситуация с безопасностью. Несмотря на демонтаж сетей группировок боевиков, район по-прежнему представлял опасность для местного населения.

В последние дни, до истечения срока полномочий, генералитет также настоял на утверждении Кабинетом министров Национальной политики внутренней безопасности для эффективной борьбы с терроризмом и экстремизмом⁸¹.

ПМЛ(Н) – уход с олимпа власти

Выборы в Сенат, состоявшиеся весной 2018 г., принесли новое разочарование для ПМЛ(Н). Правящая партия получила незначительное количество голосов и, таким образом, не смогла взять под свой контроль верхнюю палату. Одна из причин ее поражения – отсутствие сотрудничества с ведущими оппозиционными партиями, например ПНП. Поражение Шарифов на выборах в верхнюю палату ослабляло позиции партии на грядущих парламентских выборах летом 2018 г.

Критика, порой резкая, заполнила пакистанские СМИ. Главный министр Белуджистана Мир Абдул Куддус

⁸¹ Cabinet approves five-year internal security policy. URL: <https://www.dawn.com/news/1410845/cabinet-approves-five-year-internal-security-policy> (дата обращения – 30.05.2018).

Бизенджо заявлял об организации марша протеста в столицу в случае, если премьер-министр Аббаси не откажется от нелепых комментариев относительно избрания председателем Сената Садики Санджрани⁸². Но уже после формирования нового состава верхней палаты разногласия в рядах оппозиции были настолько глубокими, что долгое время партии не могли согласовать единую кандидатуру на пост лидера оппозиции в верхней палате.

Весной 2018 г. у Н. Шарифа оставалось несколько вариантов возвращения во власть: во-первых, дожидаться решения действующей (2017–2019 гг.) коллегии судей ВС об определении периода его дисквалификации, о чем в решении ВС 27 июля 2017 г. не было сказано ни слова; во-вторых, гарантировать победу ПМЛ(Н) на парламентских выборах 2018 г. и, как следствие, разработать и принять поправку к конституции для его легитимного возвращения во власть. На первом этапе он развернул кампанию за отмену статей 62 и 63 Конституции 1973 г. С этой целью Н. Шариф пошел на сближение со своим давним политическим оппонентом экс-президентом А. Зардари – лидером ПНП, с тем чтобы в дальнейшем внести соответствующую поправку в Основной закон страны⁸³.

Пошатнувшиеся позиции ПМЛ(Н) стали сигналом для бегства из ее рядов депутатов, часть которых присоединилась к ДСП, другие – ПМЛ(К)⁸⁴. Массово партию покидали весной 2018 г., в основном из отделения в Южном Пан-

⁸² Bizenjo threatens march to capital if PM Abbasi fails to retract statements on Sanjranis' election. URL: <https://www.dawn.com/news/1398283/bizenjo-threatens-march-to-capital-if-pm-abbasi-fails-to-retract-statements-on-sanjranis-election> (дата обращения – 29.03.2018).

⁸³ Amendment in Articles 62, 63 next assembly's job. URL: <http://nation.com.pk/editors-picks/30-Aug-2017/amendment-in-articles-62-63-next-assembly-s-job> (дата обращения – 30.08.2017).

⁸⁴ Inter-political migration. URL: <https://nation.com.pk/22-Apr-2018/inter-political-migration> (дата обращения – 22.04.2018).

джабе⁸⁵. Открытой критике Н. Шарифа подверг его бывший соратник Ч. Нисар, который в годы его изгнания в Саудовской Аравии отстаивал в парламенте интересы ПМЛ(Н) в первой декаде XXI в., а в 2013–2017 гг. занимал пост министра внутренних дел.

Судейский корпус вновь усилил гонения против правящей партии. Высокий суд Исламабада в апреле 2018 г., за месяц до истечения срока полномочий, дисквалифицировал Х. Асифа, министра иностранных дел, как члена парламента в соответствии со статьей 62 (1) (f). Основная причина – неуплата налогов, сокрытие зарубежных активов и должности в одной из компаний ОАЭ⁸⁶. Это дало повод премьер-министру Аббаси поставить вопрос о роли и месте судебных органов. Он утверждал, что вмешательство служителей Фемиды в работу исполнительных органов подрывало процесс принятия решений, что в конечном итоге парализовало государственный аппарат⁸⁷. По его мнению, давление генералитета и судейского корпуса на процесс принятия решений центрального правительства привело к политической нестабильности, что оказало разрушительное влияние на работу правительства.

Срок полномочий федерального правительства, работавшего под руководством ПМЛ(Н), истек в полночь 31 мая 2018 г. Второй раз в истории страны Национальная ассамблея отработала полный пятилетний срок. Парламентарии приняли 136 законопроектов. Оппозиция председательствовала в десяти из 34 постоянных комите-

⁸⁵ Back to the hustings. URL: <https://www.dawn.com/news/1405141/back-to-the-hustings> (дата обращения – 02.05.2018).

⁸⁶ Khawaja Asif disqualified under Article 62(1)(f), IHC rules 'with a heavy heart' // <https://www.dawn.com/news/1403994/khawaja-asif-disqualified-under-article-621f-ihc-rules-with-a-heavy-heart> (дата обращения – 26.04.2018).

⁸⁷ PM Abbasi seeks national debate on civil-military ties, role of judiciary// <https://www.dawn.com/news/1410630/pm-abbasi-seeks-national-debate-on-civil-military-ties-role-of-judiciary> (дата обращения – 29.05.2018).

тов парламента⁸⁸. Избирательная комиссия назначила проведение всеобщих выборов на 25 июля 2018 г. Переходное правительство возглавил бывший главный судья Н. Мулк. Пакистан вступал в новый этап развития.

Всеобщие выборы 2018 г. и приход к власти новой политической элиты

Всеобщие выборы в Пакистане состоялись 25 июля 2018 г. Переходное правительство управляло страной с 1 июня до 17 августа 2018 г. – даты принятия присяги новым главой Кабинета министров.

Учитывая сложную внутривнутриполитическую обстановку, по просьбе Избирательной комиссии 371 388 военнослужащих были направлены на 8508 избирательных участков для поддержания правопорядка. Однако предвыборная агитация и День выборов были омрачены террористическими атаками. Явка избирателей составила 51% (по сравнению с 55% в 2013 г.). Общее число кандидатов составило 3459 человек, из них – 1623 в Панджабе, 824 – в Синде, 725 – в Хайбер-Пахтунхва и 287 – в Белуджистане. Они баллотировались на 272 места в Национальной ассамблее.

Результаты голосования в нижней палате парламента: партия ПДС – 46% , ПМЛ(Н) – 25%, ПНП – 16%, ММА – 5%, МКМ – 2 %, другие партии – 6%. Таким образом, большинство мест (117) получила партия Пакистанское движение за справедливость, 58 мест – второе место по количеству голосов, завоевала Пакистанская мусульманская лига (Н), Пакистанская народная партия получила всего 28 мест, альянс религиозных партий ММА завоевал 10 мест и завершила состав парламента партия Пакистан-

⁸⁸ Incumbent assembly passed 136 bills during its tenure: Ayaz. URL: <https://nation.com.pk/16-May-2018/incumbent-assembly-passed-136-bills-during-its-tenure-ayaz> (дата обращения – 16.05.2018).

ская мусульманская лига-Каид-и Азам, набрав 4 места⁸⁹. Бывшие правящие ПМЛ(Н) и ПНП заявили о переходе в лагерь оппозиции в парламенте, договорившись разработать «скоординированную совместную стратегию» борьбы против ПДС.

Симпатии электората были на стороне Имран Хана по нескольким причинам. В первую очередь – это усталость от правления в основном двух политических партий. Но главное – население страны, особенно молодежь (около 70 млн человек) в возрасте до 30 лет, воспринимало нового лидера как символ перемен, и И. Хан отвечал их запросам как человек, который сделал себя сам. В прошлом – чемпион по крикету, уйдя из спорта, он организовал небольшую политическую партию и к выборам 2018 г. подошел с двадцатилетним стажем; за его спиной не стояла династия политиков, землевладельцев и крупных бизнесменов. Он обращался к молодежи с призывами о справедливости, необходимости создания рабочих мест повышения благосостояния бедных, подчеркивая, что «... ключевой составляющей успеха нации является акцент на продвижении заслуг», что множило число его сторонников⁹⁰.

Убедительная победа ПДС на всеобщих парламентских выборах несла в себе основную, но не единственную особенность – окончание многолетнего доминирования двух династических партий и приход новой политической элиты. И. Хан и его партия впервые пришли к власти в общенациональном масштабе. Зародившаяся в первой декаде XXI в., ПДС своей победой в 2018 г. разрушила традиционное сорокалетнее переменное лидерство Паки-

⁸⁹ Pakistan Muslim League-Quaid 4; 'Naya Pakistan' imminent: PTI leads in slow count of 11th general elections vote. URL: <https://www.dawn.com/news/1421984/naya-pakistan-imminent-pti-leads-in-slow-count-of-11th-general-elections-vote> (дата обращения – 26.07.2018).

⁹⁰ Visit of Prime Minister Imran Khan to the UAE. URL: <http://mofa.gov.pk/pr-details.php> (дата обращения – 10.02.2019).

станской народной партии (партии Б. Бхутто), Пакистанской мусульманской лиги (Наваз) (партия клана Шарифов) или правления военных администраций. Таким образом, в 2018 г. Пакистан столкнулся с полной сменой правящих политических элит, что вызвало их непонимание и озлобленность.

В большой политике И. Хан был всего несколько лет и не имел должного опыта государственного правления. Его партия, слабо представленная в федеральных органах власти в 2013–2018 гг., все эти годы оставалась второй оппозиционной силой в парламенте. В 2013–2018 гг. он возглавлял коалиционное правительство в Хайбер-Пахтунхва, третьей по численности населения провинции страны после Панджаба и Синда (вотчин Шарифов и Бхутто – Зардари соответственно). Но основную активность как политик он направлял не на проведение реформ в своей провинции, а на организацию массовых многомесячных кампаний с требованием отставки премьер-министра Н. Шарифа. ПДС выступала под разными лозунгами. Об этом говорят народные акции протеста летом – осенью 2014 г. в центре Исламабада и демонстрации по всей стране в поддержку решения Верховного суда 28 июля 2017 г. о дисквалификации того же Н. Шарифа.

Новый, 22-й, премьер-министр Исламской Республики Пакистан был приведен к присяге 17 августа 2018 г. И. Хан призывал к укреплению парламентаризма, обещал продолжить реализацию реформ в рамках Национального плана действий (борьба с терроризмом, реформа медресе, контроль за Интернетом и социальными медиа⁹¹; в вопросах внешней политики – курс на нормализацию отношений с США и готовность к переговорам с Индией по Кашмирскому вопросу).

⁹¹ Fight against terrorism: Defining moment. URL: <http://tribune.com.pk/story/811947/fight-against-terrorism-defining-moment/> (дата обращения – 25.05.2015).

Уже в конце июля 2018 г. руководство ПДС с целью формирования коалиционного правительства приступило к переговорам с независимыми кандидатами и представителями немногочисленных партий, заявляя, что И. Хан сформирует правительства не только в центре и в Хайбер-Пахтунхве, но и в Панджабе⁹².

Несмотря на убедительную победу, И. Хан, тем не менее, не получил большинства мест, требуемых для формирования центрального Кабинета министров. Партии-победительнице необходимо было набрать не менее 137 мест в НА с тем, чтобы сформировать однопартийное федеральное правительство, не входя в коалицию с другими политическими партиями. Это означало трудный переговорный процесс, полный компромиссов и взаимных уступок, с оппозицией, которая считала его «выскачкой» и заявляла об отказе делить с ним власть. Он использовал запасной вариант – независимых депутатов, контакты с которыми он активно стал налаживать.

И. Хан сформировал политическую коалицию, в которую вошли: его партия – Пакистанское движение за справедливость, МКМ(П), Джамаат-и ислами и независимые сенаторы от района племен⁹³. Пакистанские СМИ писали, что сформированный в итоге состав Кабинета министров не работоспособен и заранее обречен на низкую эффективность управления. Однако были и другие мнения. Новый состав Кабинета министров Пакистана включал 21 министра, 12 из которых ранее занимали ключевые посты в правительстве экс-генерала-президента Мушаррафа (его адвокат и несколько членов его Кабинета): Ф. Насим, Т. Чема,

⁹² PPP, PML-N join hands to give Imran tough time. URL: <https://www.dawn.com/news/1423776/ppp-pml-n-join-hands-to-give-imran-tough-time> (дата обращения – 30.07.2018).

⁹³ PTI to form 'independent opposition group' to rival PPP in Senate, says Azam Swati. URL: <https://www.dawn.com/news/1397257/pti-to-form-independent-opposition-group-to-rival-ppp-in-senate-says-azam-swati> (дата обращения – 24.03.2018).

Г. Хан, З. Джалал, Ф. Чоудхри, Шейх Рашид Ахмад, Халид М. Сиддики, Ш. Мехмуд, М. Бахтияр, А. Разак Дауд, И. Хуссейн и А. Аслам⁹⁴. В стране вновь заговорили о закулисные генералитета, о его поддержке И. Хана еще в дни сидячей забастовки летом – осенью 2014 г.; возросли опасения о «несбалансированной роли армии» в вопросах внутренней и внешней политики⁹⁵. Как показали дальнейшие события, число военных в государственных структурах со временем увеличивалось. Пятеро из новых членов Кабинета служили министрами в правительствах Пакистанской народной партии (П. Хаттак, Б. Аван, Шах Мехмуд Куреши, Ф. Мирза и Ф. Чаудри), что во многом объясняло дальнейшее поведение ПНП.

Очередным вызовом новой политической оппозиции в лице бывшей правящей ПМЛ(Н) по итогам выборов 2018 г. стало завоевание ПДС 123 мест в провинциальном собрании Панджаба, крупнейшей провинции, население которой составляет 53% страны. Благодаря умело выстроенной избирательной кампании в 2017–2018 гг. И. Хану удалось переломить позицию местного электората, традиционно, на протяжении десятков лет, голосовавшего за клан Шарифов⁹⁶. В результате ПДС получило достаточное количество голосов для формирования коалиционного правительства с 168 законодателями в Национальной ассамблее и 180 в провинциальном собрании Панджаба⁹⁷.

⁹⁴ New Cabinet, old faces: Majority of ministers, advisers served under Musharraf. URL: <https://www.thenews.com.pk/print/357105-new-cabinet-old-faces-majority-of-ministers-advisers-served-under-musharraf> (дата обращения – 19.08.2018).

⁹⁵ Civil-military ties. URL: <https://www.dawn.com/news/1456572/civil-military-ties> (дата обращения – 10.01.2019).

⁹⁶ PML-Q wants CM or deputy PM spot in return for supporting PTI in Punjab. URL: <https://www.dawn.com/news/1423659/pml-q-wants-cm-or-deputy-pm-spot-in-return-for-supporting-pti-in-punjab> (дата обращения – 29.07.2018).

⁹⁷ PTI claims majority in Centre, Punjab. URL: <https://www.thenews.com.pk/print/348472-pti-claims-majority-in-centre-punjab> (дата обращения – 31.07.2018).

Однако руководство ПМЛ(К), одной из немногих партий, которая поддержала ПДС при формировании правительств в центре и Панджабе, потребовало взамен портфель главного министра Панджаба или его заместителя в качестве условия для формирования коалиционного провинциального правительства с ПДС. Однако ПДС заявила, что главным министром Панджаба будет только член партии И. Хана. Однако позднее, 16 августа 2018 г., президент ПМЛ(К) Ч. Элахи⁹⁸ принял присягу в качестве спикера провинциального собрания Панджаба. За него был подан 201 голос от альянса ПДС, ПМЛ(К) и независимых кандидатов. Эта фигура значительно укрепила позиции И. Хана.

Бывшая правящая партия завоевала 127 мест в провинциальном собрании Панджаба и незамедлительно начала борьбу за лидерство. Президент ПМЛ(Н) Ш. Шариф (младший брат бывшего премьера Н. Шарифа) раздавал обещания сделать все возможное для формирования «своего» правительства в провинции. Таким образом, семейный клан защищал не только свое политическое будущее, но и те мегапроекты, реализация которых стартовала еще в 2013–2018 гг. под началом экс-премьера Наваза Шарифа.

Всеобщие выборы в Пакистане в 2018 г. породили очередную волну турбулентности внутривнутриполитической жизни в стране⁹⁹. Одержав убедительную победу, Имран Хан столкнулся с новыми для себя вызовами. Один из них – враждебно настроенная оппозиция и в федеральной столице, и даже в родном Пешаваре.

Проигравшие ПМЛ(Н), ПНП и альянс ММА заявили о непризнании результатов голосования, требуя их

⁹⁸ PML-N cracks in Punjab. URL: <https://www.thenews.com.pk/print/356154-pml-n-cracks-in-punjab> (дата обращения – 16.08.2018).

⁹⁹ Why regaining power in Punjab more important for PML-N. URL: <https://nation.com.pk/28-Jul-2018/why-regaining-power-in-punjab-more-important-for-pml-n> (дата обращения – 28.07.2018).

пересчета. Партии Шарифов и мауланы Ф. Рехмана призывали к формированию единого политического фронта с целью свержения правительства¹⁰⁰ и выработки стратегии проведения уличных протестов¹⁰¹. Под предлогом защиты конституции и демократии оппозиция выдвинула свои кандидатуры на пост премьер-министра, а также спикера НА и вице-спикера. Сразу же после выборов 25 июля 2018 г. они сформировали новый блок из 11 партий под названием «Пакистанский альянс за свободные и справедливые выборы», в который вошли ПНП, ПМЛ(Н) и ММА. Однако блок функционировал всего несколько дней. ПНП отказалась голосовать за кандидатуру, предложенную президентом ПМЛ(Н) Ш. Шарифом на пост премьера.

Предвыборная президентская кампания в августе – сентябре 2018 г. вновь стала проверкой единства оппозиционных сил, однако их надежды на выдвижение единой кандидатуры рухнули после того, как ПНП предложила своего кандидата, А. Ахсана, на пост главы государства, заявив, что партия имеет свой манифест и проводит независимую политику¹⁰². Главой государства был избран выдвиженец ПДС А. Алви.

Вопреки традициям летом – осенью 2018 г. страну не охватили массовые уличные беспорядки. Политическая буря разразилась только в стенах парламента, которую возглавила тогдашний лидер оппозиции Ш. Рехман – депутат от ПНП. Это создавало определенное препятствие для нового прави-

¹⁰⁰ Opposition' parties resolve to bring their own prime minister, NA speaker. URL: <https://www.dawn.com/news/1424493/opposition-parties-resolve-to-bring-their-own-prime-minister-na-speaker> (дата обращения – 02.08.2018).

¹⁰¹ Grand opposition alliance taking shape in parliament. URL: <https://www.dawn.com/news/1423982/grand-opposition-alliance-taking-shape-in-parliament> (дата обращения – 31.07.2018).

¹⁰² Presidential election: Opposition divided but hopeful. URL: <https://www.thenews.com.pk/print/360817-presidential-election-opposition-divided-but-hopeful> (дата обращения – 29.08.2018).

тельства. Позднее ПНП отказалась от участия¹⁰³ в кампании по дискредитации нового премьера. Сохранение устойчивой политической системы с функционирующими демократическими и политическими структурами стало основной заявленной целью новых властей.

Переход власти в федеральной столице к Имран Хану привел к перераспределению центром финансовых средств, потока иностранных инвестиций, социальных и инфраструктурных проектов в пользу населения его родной провинции. В частности, импульс развития получил западный маршрут проекта Китайско-пакистанского экономического коридора. В прошлом многие объекты в провинции финансировались по остаточному принципу.

Лозунг И. Хана – «Новый Пакистан», с которым он пришел к победе на выборах, уже после его инаугурации нуждался в реализации. Строительство «Нового Пакистана» требовало разработки национальной стратегии развития, которая включала востребованную, а не популистскую экономическую политику, основные приоритеты внешней политики и национальную безопасность. Программа «100 дней» – первая инновационная заявка нового правительства – носила откровенно амбициозный характер ее лидера. Основная задача программы – достижение политической стабильности и экономической устойчивости. Она включала также вопросы экономического развития, расширение возможностей трудоустройства безработных и молодежи, проведение структурных реформ (полицейской реформы, к слову сказать начатой еще генералом Мушаррафом в 2000 г.), реформы местного управления, реформы СМИ, административной службы, реформы ТПФУ и Хайбер-Пахтунхва, решение жилищной проблемы мало-

¹⁰³ PPP rejects election results, but will form opposition in National Assembly: Bilawal. URL: <https://www.dawn.com/news/1423250/ppp-decides-not-to-join-multi-party-conference-over-poll-results> (дата обращения – 27.07.2018).

обеспеченных семей и т. д.¹⁰⁴ Программа содержала призыв к сотрудничеству с Всемирным банком для реализации проекта CASA–1000 и Экономического коридора через Хайберский проход (автомагистраль Пешавар – Торхам – Кабул)¹⁰⁵. В области трудоустройства правительство обещало создать 10 млн рабочих мест в течение пяти мандатных лет в таких секторах экономики, как строительство жилья, здравоохранение, образование, «зеленой» экономики, туризма и информационных технологий¹⁰⁶.

Достижение заявленных целей требовало от федерального правительства поддерживать экономический рост на уровне 6,6% в год. Этот параметр достижим при жестком контроле государства за бюджетным дефицитом, инфляцией и обменным курсом. Министерство финансов приступило к разработке плана борьбы с растущим дефицитом (ежемесячный дефицит текущего счета составлял 2,2 млрд долл.)¹⁰⁷ В области экономики, которая в основном основывалась на заемных средствах, новые власти первоначально приняли решение не повторять прежних ошибок и не обращаться за финансовой и/или инвестиционной помощью ни к международным организациям, ни к традиционным зарубежным партнерам. Однако реальная ситуация складывалась тревожно. Рост ВВП Пакистана увеличился на 5,2% в 2017/18 финансовом году, далее прогнозировалось снижение темпов роста до менее 4% в 2018/19 финансовом году. Специалисты в 2018 г. заявляли, что в случае

¹⁰⁴ Time to move forward. URL: <https://www.dawn.com/news/1424214/time-to-move-forward> (дата обращения – 01.08.2018).

¹⁰⁵ Record of the weekly Press Briefing by Spokesperson on Thursday, August 30, 2018. URL: <http://mofa.gov.pk/pr-details.php?mm=NjY4NA> (дата обращения – 30.08.2018).

¹⁰⁶ Ten million jobs. <https://www.thenews.com.pk/print/360884-ten-million-jobs> (дата обращения – 29.08.2018).

¹⁰⁷ Between hope and hype. URL: <https://www.dawn.com/news/1429835/between-hope-and-hype> (дата обращения – 30.08.2018).

сохранения тенденции экономическое благополучие будет поставлено под угрозу не только в среднесрочной, но и в долгосрочной перспективе¹⁰⁸.

Правительство незамедлительно приступило к разработке реформ. Основными источниками, из которых федеральное правительство могло черпать дополнительное количество рабочих мест, – были частный сектор и трудовая миграция. По данным Бюро эмиграции и зарубежной занятости, более 10 млн пакистанцев выехали за границу на заработки с 1971 г. Основными направлениями традиционно являются государства Совета сотрудничества стран Персидского залива, в первую очередь Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты. Новые власти в срочном порядке приступили к разработке реформы миграционной политики. Планировалось, что Программа дополнительной занятости населения поможет создавать около 0,5 млн рабочих мест каждый год. Но этого было крайне недостаточно.

Первый вызов, с которым столкнулось новое правительство, – угроза валютного кризиса. Пакистан планировал обратиться за помощью в Международный валютный фонд, но опасался блокирования со стороны США. В Вашингтоне заявляли, что заемные деньги могут быть перенаправлены на погашение китайских кредитов в рамках КПЭК. Визит госсекретаря США М. Помпео в начале сентября 2018 г. развеял опасения, но для окончательного их устранения Пакистан должен был выполнить ряд условий США: во-первых, в борьбе с терроризмом в пакистано-афганском пограничье и, во-вторых, привести афганских талибов за стол переговоров для мирного урегулирования в Афганистане¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Challenging strategic environment. URL: <https://nation.com.pk/26-Feb-2019/challenging-strategic-environment> (дата обращения – 26.02.2019).

¹⁰⁹ Pompeo said US would not block Pakistan if it seeks IMF bailout: Fawad Chaudhry. URL: <https://www.thenews.com.pk/latest/367192-pompeo-said-us-would-not-block-pakistan-if-it-seeks-imf-bailout-fawad-chaudhry> (дата обращения – 12.09.2018).

Второй вызов – рост бюджетного дефицита на уровне 6 и 6,6% ВВП в 2017/2018 финансовом году (закончился 30 июня 2018 г.). Страна никогда не сталкивалась с таким уровнем дефицита бюджета¹¹⁰. Правительство приняло решение пойти на ряд непопулярных шагов: отменило налоговые льготы, введенные прежними властями, повысило налоги на недвижимое имущество, предметы роскоши, подняло таможенные пошлины. Ситуацию усугублял энергетический кризис. Разрыв между спросом и предложением достиг 40%. Отключение электроэнергии во многих крупных городах достигло 15 часов в день. Резко сократился объем иностранных инвестиций.

Третий вызов – растущее влияние «негосударственных субъектов». Стагнация госуправления в 2017–2018 гг. замедлила проведение военных операций во внутренних районах страны. Этим воспользовались террористические группировки боевиков, такие как Исламское государство, которая, по мнению генералитета, представляла угрозу наравне с «Аль-Каидой» в регионе.

В сложившихся условиях правительство уже в октябре 2018 г. приняло решение обратиться в Международный валютный фонд за пакетом помощи в первую очередь с тем, чтобы предотвратить кризис платежного баланса. В ответ МВФ заявил, что Пакистану потребуются дополнительные решительные действия: более гибкий валютный курс и ужесточение денежно-кредитной политики, повышение эффективности ключевых государственных предприятий, дальнейшее увеличение тарифов на газ и электроэнергию. Возглавляемое ПДС коалиционное правительство проявляло нерешительность в вопросе формирования валютных резервов.

Именно в эти сложные для страны дни в декабре 2018 г. гендиректор по международным связям с общественностью

¹¹⁰ Mini-budget, mega issues. URL: <https://www.thenews.com.pk/magazine/money-matters/369309-mini-budget-mega-issues> (дата обращения – 17.09.2018).

Штаба сухопутных войск генерал-майор А. Гафур выступил с обнадеживающим заявлением, что, несмотря на «линии разлома» страны, «слабость экономики, отсутствие управления, недостатков судебной и образовательной систем, религиозного экстремизма», в переломный 2018 г. ситуация направлена на улучшение»¹¹¹. В стремлении не отвечать на жесткие требования Международного валютного фонда, ослабить долговую нагрузку на экономику страны генералитет смог привлечь дополнительные финансы для облегчения долгового бремени в азиатском турне, за которым последовали Нью-Дели и Пекин.

В феврале 2019 г. при посредничестве бывшего начальника Штаба сухопутных войск генерала в отставке К. Шарифа Исламабад с официальным визитом посетил наследный принц Саудовской Аравии Салман. КСА вновь, как и в прежние годы, оказало Пакистану финансовую помощь, согласившись на транш в сумме 3 млрд долл. с тем, чтобы Исламабад избежал кризиса платежного баланса, вызванного сокращением валютных резервов, и одновременно предоставило отсрочку платежа за поставки сырой нефти также в сумме 3 млрд долл. Эти суммы относятся к разряду традиционных статей помощи. Одновременно королевская семья обещала 20 млрд долл. инвестиций в экономику Пакистана. Из них 8 млрд долл. планировалось вложить в строительство нефтеперерабатывающего и нефтехимического комплекса в порту Гвадар на побережье Ормузского пролива¹¹².

В пакистанских СМИ, начиная с 2019 г., часто можно встретить следующее сочетание слов: «Военные и гражданские власти – на одной странице». В реальной жизни это

¹¹¹ ISPR chief reflects on nation's fault lines, says Pakistan is at 'watershed of history'. URL: <https://www.dawn.com/news/1449824/ispr-chief-reflects-on-nations-fault-lines-says-pakistan-is-at-watershed-of-history> (дата обращения – 06.12.2018).

¹¹² Chinese president meets Saudi crown prince. URL: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1640593.shtml (дата обращения – 22.02.2019).

означает полное совпадение позиций главы центрального Кабинета министров, т.е. федеральной власти, и начальника Штаба сухопутных войск, т.е. генералитета, в вопросах внутренней и внешней политики. Их личные встречи, а также заседания Комитета национальной безопасности проводились на регулярной основе. Начштаба сухопутных войск стал регулярно выступать с заявлениями о внутренней и внешней политике. В обществе создавалось впечатление о существовании второго центра если не управления страной, то выработки основных направлений экономического развития.

Два имени – премьер-министра И. Хана и генерала К. Баджвы – уже в 2019 г. на паритетных началах возглавили Национальный совет по развитию, цель которого – ускорение экономического роста и улучшение координации между провинциями и федерацией¹¹³. Военные подчеркивали, что национальная безопасность тесно связана с экономикой.

Экономический кризис, охвативший страну, требовал срочных эффективных мероприятий для преодоления бюджетного дефицита. Стояли задачи повышения сбора налогов, ликвидации или модернизации убыточных предприятий государственного сектора, повышения производственной дисциплины, борьбы с «серой» экономикой, повышения объемов экспорта и т. д. Зная об отсутствии воли часто при принятии трудных решений гражданскими властями в прошлом, генералитет действовал совместно с представителями федеральной власти. Одновременно активизировал работу Национального бюро отчетности, с подачи которого возбуждались судебные дела по обвинению в коррупции бывших госслужащих.

¹¹³ PM, COAS to be part of National Development Council. URL: <https://tribune.com.pk/story/1995131/1-coas-part-national-development-council/> (дата обращения – 19.06.2019).

Учитывая сложную экономическую ситуацию в стране, генералитет отказался от ежегодного увеличения оборонного бюджета в июне 2019 г., и это был не единственный шаг военных, который предпринимался для улучшения экономики¹¹⁴. Значимой вехой стало назначение в ноябре 2019 г. генерала в отставке А. Салима Баджвы руководителем флагманского проекта КПЭК сроком на четыре года¹¹⁵. В дальнейшем генералитет продолжил практику внедрения военнотружущих в структуры государственного управления.

Структуры безопасности играют все более важную роль в политических вопросах Пакистана. Они не дают возможности распасться правящей коалиции, нейтрализуют политических оппонентов и управляют экономикой.

¹¹⁴ Sovereignty hinges on economic autonomy, says army chief. URL: <https://tribune.com.pk/story/2002122/1-cannot-sovereignty-absence-economic-sovereignty-coas/> (дата обращения – 28.06.2019).

¹¹⁵ Gen Asim Saleem Bajwa to be appointed as CPEC head. URL: <https://thefrontierpost.com/gen-asim-saleem-bajwa-to-be-appointed-as-cpec-head/> (дата обращения – 22.11. 2019).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Монография охватывает двадцатилетний период новейшей истории Исламской Республики Пакистан, насыщенный яркими, полными драматизма событиями, конституционными реформами, официальным уходом генералитета из политики, борьбой с исламистским экстремизмом и т. д. Пакистанское общество в сжатые сроки сумело преодолеть этап военных переворотов и утвердить демократические основы государственности; подтверждением является смена правящих политических элит, пришедших к власти по итогам всеобщих парламентских выборов 2008, 2013 и 2018 гг.

Переломным этапом стали годы правления генерала-президента Первеза Мушаррафа (1999–2008 гг.), старт которому дал государственный переворот в октябре 1999 г. Утверждение во власти в годы прямого правления генерала П. Мушаррафа потребовало восстановления работы Совета национальной безопасности (СНБ) с целью концентрации властных полномочий генералитета при одновременном функционировании отдельных государственных органов; призыв генерала к борьбе с коррупцией был реализован в учреждении Бюро национальной отчетности, под прессинг которого попадали многие видные политические деятели. Принятие 8-й поправки – смена формы правления – от парламентской к президентской – подтверждали тенденцию к концентрации власти в лице генерала П. Мушаррафа. Это встретило жесткое сопротивление политических оппонентов военного режима, против которых власти инициировали судебные дела, и они вынуждены были уехать из страны.

В рассматриваемые годы глава исполнительной власти предпринял ряд социальных инициатив, например, реформу полиции, возобновил избирательный процесс в органы местного самоуправления. В эти годы страна столкнулась с новым явлением – исламистским экстремизмом в пограничных с Афганистаном агентствах и во внутренних районах страны.

Приход в законодательные и исполнительные структуры власти лояльных военному режиму политических и религиозных деятелей дал старт учреждению в 2003 г. подконтрольной генералитету новой политической партии – Пакистанской мусульманской лиги Каид-и-Азам – ПМЛ(К). Ее учреждение многие в Пакистане рассматривали как своего рода прообраз будущей трансформации военного режима в гражданский. Рост протестного общественного движения, активизация политической оппозиции, нелегитимные действия правящей администрации, борьба с адвокатским сообществом обрушили планы военно-гражданских властей оставаться у власти и после ухода генерала П. Мушаррафа с поста начальника штаба сухопутных войск в ноябре 2007 г.

2008–2019 гг. – период последовательной конституционной смены правящих политических партий. Победа Пакистанской народной партии (ПНП) на выборах в 2008 г., пятилетний период ее правления – рассматривается как переходный этап от военно-гражданской формы правления к конституционно-парламентской. В эти годы генералитет проводит военную реформу, пересматривает концепцию национальной безопасности, постепенно укрепляет свои позиции в государственном аппарате и структурах власти.

Важным фактором поступательного развития государственности становится принятие в апреле 2010 г. 18-й поправки к Конституции 1973 г., которая отменила президентскую и вновь «вернула» парламентскую форму правления, предоставила широкие полномочия местным органам

власти четырех провинций страны. Это рассматривалось как победа демократических сил страны. Однако ПНП, одна из опытных политических партий, возглавляемая кланом крупных землевладельцев Бхутто – Зардари из Синда, в силу отсутствия государственного опыта президента А. Зардари, жесткой борьбы с политическим оппонентом Миан Мухаммадом Навазом Шарифом, лидером Пакистанской мусульманской лиги (ПМЛ) (Н) не сумела полностью реализовать заявленные планы в новых внутренних и внешних политических условиях.

Приход к власти ПМЛ(Н) в 2013 г. означал дальнейшее поступательное конституционно-парламентское развитие Пакистана, когда на смену одной общенациональной политической партии по традиции приходит другая. Н. Шариф, сильная личность, опытный политик, третий раз занял пост главы исполнительной власти, сумел активизировать социальную и экономическую жизнь страны: проводились реформы местного самоуправления, силовых структур. Он сумел привлечь иностранных, в первую очередь турецких и китайских инвесторов в экономику страны; в марте 2015 г. Пакистан вошел составной частью в Инициативу «Пояс и Путь», подписав пакет документов об учреждении Китайско-пакистанского экономического коридора (КПЭК). Однако модернизация Министерства внутренних дел, заявления об учреждении войск специального назначения, подконтрольных напрямую премьер-министру, и мероприятия, направленные на подчинение де-факто федеральной армии лично ему, вызвали недовольство генералитета.

Судебное дело по обвинению главы Кабинета министров завершилось в июле 2017 г. вердиктом о недоверии Верховного суда главе кабинета министров Навазу Шарифу. ВС признал его бесчестным, и на этом основании он был дисквалифицирован как член Маджлис-и-Шура (парламента). Пакистанские СМИ писали, что за действиями коллегии ВС стоял военный истеблишмент.

Военные перевороты, нелегитимные захваты власти генералами в Пакистане в XX в. – неизбежный этап строительства уникальной государственности, в основу которой заложен принцип единения мусульман субконтинента.

Всеобщие выборы в Пакистане состоялись 25 июля 2018 г. По итогам избирательной кампании большинство мест (117) в Национальной ассамблее (НА, нижней палате парламента) получила партия Техрик-и-инсааф (Пакистанское движение за справедливость) (ПДС); ее лидер И. Хан занял пост премьер-министра. Убедительная победа ПДС заключала в себе основную, но не единственную особенность в принципиально новом раскладе внутривластных сил Пакистана. Имран Хан и его партия впервые пришли к власти в общенациональном масштабе. Зародившаяся в первой декаде XXI века, ПДС своей победой в 2018 г. разрушила традиционное сорокалетнее переменное лидерство ПНП, ПМЛ(Н) или правления военных администраций. В 2018 г. произошла полная смена правящих политических элит в Пакистане. Причин тому несколько. Одна из них – разочарование населения в привычных политических лидерах и требование радикальных перемен.

В первые годы правления ПДС в стране параллельно развивались две тенденции – укрепление парламентской демократии и последовательное внедрение генералитета в государственные структуры Пакистана; отставные военные назначались на высшие посты силовых структур и основного экономического проекта – КПЭК.

В целом в первой четверти XXI в. в пакистанском обществе, а также в законодательных и исполнительных органах власти шли процессы дальнейшего утверждения демократических основ государственности. Автор делает основной вывод, что этап военных переворотов, столь популярных в XX в. в Исламской Республике Пакистан, с окончанием первой декады нового столетия завершен, за исключением

экстраординарных событий в стране. Невозврат к прямому военному правлению связан, по мнению автора, с несколькими причинами: укреплением государственности, социальным становлением армии как одного из государствообразующих институтов власти в стране, зрелостью пакистанского общества, провалами в новых условиях правивших в XX веке политических элит и т.д. Однако «невозврат» не означает уход армии из политики. Генералитет, в частности отставники, вошли в состав центрального правительства в 2019 г. Заслугой государственных деятелей того периода является осознание официального ухода военных из власти. Это было жизненно важно для дальнейшего становления общества и государства Пакистан.

Внутриполитическое развитие страны протекало на фоне международной антитеррористической кампании в соседнем Афганистане (2001–2020 гг.), что, несомненно, оказывало влияние на внешнюю политику и внутриполитическое развитие страны. Военно-гражданские власти Пакистана выучили несколько главных уроков внутриафганского кризиса: впредь отказываться участвовать в «чужой» войне; проводить сбалансированную внешнюю политику, ориентируясь в первую очередь на страны региона, концентрируя ресурсы и силы на экономическом развитии страны.

В области внешней политики страна сталкивалась с несколькими вызовами, важнейшим из которых были антитеррористическая военная кампания США/НАТО в соседнем Афганистане и, как следствие, непоследовательная политика США.

ЛИТЕРАТУРА

Афганистан, Иран и Пакистан: время выборов и перемен. М., 2006.

Белокреницкий В.Я. Капитализм в Пакистане. История социально- экономического развития (середина XIX – 80-е годы XX в.). М., 1988.

Белокреницкий В.Я. Глобализация и поиски путей национальной идентичности в Индии и странах Южной Азии // Глобализация и поиск национальной идентичности в странах Востока. М., 1999.

Белокреницкий В.Я. Исламский радикализм Пакистана: Эволюция и роль в регионе // Центральная Азия и Кавказ. № 6 (12). СПб., 2000.

Белокреницкий В.Я., Москаленко В.Н., Шаумян Т.Л. Южная Азия в мировой политике. М., 2003.

Белокреницкий В.Я. Этнические, религиозные и сектантские конфликты в Пакистане // Этнос и конфессии на Востоке: конфликты и взаимодействие. М., 2005.

Белокреницкий В.Я. Персоналистский авторитаризм в Пакистане (к вопросу о политической культуре и режиме власти в восточном варианте) // Восток // Orient. № 6. 2005.

Белокреницкий В.Я. Перспективы Пакистана – демократия или стабильность? // Ближний Восток и современность. Вып. 31. М., 2007.

Белокреницкий В.Я. Этнорегиональные и религиозно-сектантские конфликты в Пакистане // Конфликты на Востоке: этнические и конфессиональные. М., 2008.

Белокреницкий В.Я., Москаленко В.Н. История Пакистана. XX век. М., 2008.

Белокреницкий В.Я. Восток в мирополитических процессах. М., 2010.

Белокреницкий В.Я. Пакистан, Южная Азия, Исламский мир, Восток. Избранные публикации. 2008–2016 гг. М., 2016.

Белокреницкий В.Я. Армия в системе политической власти в Пакистане // Армии на современном Востоке. М., 2018.

Ближний Восток и современность. Вып. 43. М., 2011.

Война и армия. Философско-социологический очерк. М., 1977.

Галищева Н.В. Экономика Пакистана. М., 2018.

Ганковский Ю.В., Гордон-Полонская Л.Р. История Пакистана. М. 1961.

Ганковский Ю.В. Народы Пакистана. Основные этапы этнической истории. М.1964.

Ганковский Ю.В., Москаленко В.Н. Три конституции Пакистана. М., Наука, 1975.

Ганковский Ю.В. Национальный вопрос и национальные движения в Пакистане. М. 1967.

Государство, общество, международные отношения на мусульманском Востоке (Афганистан, Иран, Пакистан, Турция этнический Курдистан, соседние мусульманские страны). М., 2014.

Данилова Н.Ю. Армия и общество: принципы взаимодействия. СПб., 2007.

Замараева Н.А. Студенческое движение в Пакистане. М., 2005.

Замараева Н.А. Усиление исламского экстремизма в Пакистане в 2008–2010 гг. // Мусульманское пространство по периметру границ Кавказа и

Центральной Азии. М., 2012.

Замараева Н.А. Взаимоотношения пакистанской армии и гражданских государственных структур (2008–2012) // Государство, общество, международные отношения на мусульманском востоке. М., 2014.

Ислам на современном Востоке: Регион стран Ближнего и Среднего Востока, Южной и Центральной Азии. Ин-т изучения Израиля и Ближнего Востока. М., 2004.

Каменев С.Н. Современное состояние экономики Пакистана и перспективы ее развития в условиях финансово-экономического кризиса // Ближний Восток и современность. Сб. статей. Вып. 41. М., 2010.

Каменев С.Н. Экономическое развитие Пакистана (1947–2012). Макроэкономический анализ. М., 2014.

Каменев С.Н. История экономических процессов в Пакистане. М., 2019.

Коргун В.Г. История Афганистана: XX век. М., 2004.

Ланда Р.Г. Политический ислам: предварительные итоги. М., 2005. http://book.iimes.su/wp-content/uploads/2005/r2005reg_pr.pdf

Лебедева Н.Б. Индийский океан: вызовы XXI века и Индия (очерки международных отношений). М., 2018.

Лунев С.И. Социально-экономическое развитие крупнейших стран Евразии: цивилизационный контекст // Восток – Запад – Россия. Сб. статей. М., 2002.

Лунев С.И. Пакистан или Индия: выбор для России // Международные процессы. Т. 9. № 2(26). Май–август 2011.

Малашенко А.В. Исламская альтернатива и исламистский проект. М., 2006.

Мирский Г.И. Армия и политика в странах Азии и Африки. М., 1970.

Мирский Г.И. Роль армии в политической жизни стран третьего мира. М., 1989.

Мирский Г.И. Исламизм, транснациональный терроризм и ближневосточные конфликты. М., 2008.

Морозова М.Ю. Современная пакистанская деревня. М., 1986.

Москаленко В.Н. Восстановление гражданского правления в Пакистане. Специальный бюллетень ИВ АН. № 3. М., 1990.

Москаленко В.Н. Политическая роль пакистанской армии // Армия и власть на Ближнем Востоке: от авторитаризма к демократии. М., 2002. http://book.iimes.su/wp-content/uploads/2002/r2002sbor_1.pdf

Мусульманские страны у границ СНГ (Афганистан, Иран, Пакистан, Турция – современное состояние и перспективы). М., 2002.

Мусульманское пространство по периметру границ Кавказа и Центральной Азии. М., 2012.

Мир цвета хаки. Вооруженные силы в системе государственной власти. М., 2011.

Нации и национализм на мусульманском Востоке. М., 2015.

Пакистан в современном мире. М., 2005.

Пакистан. Справочник. М., 1997.

Пакистан, страны Южной Азии и Среднего Востока: история и современность. М., 2004.

Пакистан, страны Южной Азии и Среднего Востока: история и современность // Сборник статей памяти Ю.В. Ганковского. М., 2004.

Пакистан: экономические диспропорции и региональная политика государства. М., 2007.

Паничкин Ю.Н. Образование Пакистана и пуштунский вопрос. М., 2005.

Плешов О.В. Исторические корни политического ислама в Пакистане // Ближний Восток и современность. № 19. М., 2003.

Плешов О.В. Ислам и политическая культура в Пакистане. М., 2005.

Русеева Н.Н. Исламский фактор в политике Пакистана во второй половине XX века. 2009. <https://www.disscat.com/content/islamskii-faktor-v-politike-pakistana-vo-vtoroi-polovine-xx-veka>

Серенко И.Н. Система образования в Исламской Республике Пакистан. М., 2006.

Сикоев Р.Р. Талибы М., 2004.

Сотников В.И. Ядерная проблема в индийско-пакистанских отношениях. М., 2003.

Страны Востока в контексте современных мировых процессов (социально-политические, экономические и социокультурные проблемы). М., 2013.

Суворова А.А. Любить Лахор. Топография восточного города. М., 2009.

Суворова А.А. Беназир Бхутто. Портрет в двух ракурсах. М., 2013.

Туровская А.А. Роль армии в политическом развитии Турецкой Республики и Исламской Республики Пакистан после Второй мировой войны. Сравнительный анализ. Автореферат диссертации к.и.н. М., 2014.

Чекризова О.П. Исламский радикализм и экстремизм в Пакистане (конец XX – начало XXI вв.). М., 2015.

Шилин А.А. Стратегический баланс в Южной Азии. М., 2004.

Шлыков П.В. Военная элита в политической системе Турецкой Республики // Элиты стран Востока. М., 2011.

Федоров В.А. Армия и модернизация в странах Востока. М., 1999.

Эволюция политических систем на Востоке (Иран, Пакистан, Турция: традиции и демократизация). М., 1999.

Энциклопедия Пакистана. М., 1998.

Binder L. Religion and Politics in Pakistan. University of California, 1961.

Bindra S.S. Determinants of Pakistan's Foreign Policy. New Delhi, 1988.

Burki S.J. Pakistan under Bhutto, 1971–1977. L., 1980.

Cloughley B. A History of the Pakistan Army. Wars and Insurrections. Oxford University Press. 2014.

Cohen S.P. The Pakistan Army. Berkeley, 1984.

Finer S.E. The man on Horseback. The Role of the Military in Politics. Transaction Publishers. New Brunswick (USA) and London (UK). 2009.

Fish M.S. Islam and Authoritarianism. World Politics. A Quarterly Journal of International Relations, October 2002. Vol. 55. Number 1.

Haqqani, Husain. Pakistan: Between Mosque and Military. Carnegie Endowment, 2005.

Lieven A. Pakistan. A hard country. Public Affairs. NY., 2011.

Long R.D. A History of Pakistan. Oxford University Press, 2015.

Looney R.E. Pakistan's Economy: Achievements, Progress, Constraints and Prospects In: Pakistan. Founder's Aspirations and Today's Reality. Oxford, 2001.

Madiha A. Pakistan Under Siege: Extremism, Society, and the State. Brookings Institution, (issuer of work.). Washington, D.C., 2018.

Meijer R. The Role of the Military in Political Transitions Egypt: a Case Study. <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/31895/MilitaryEgypt.pdf?sequence=1> July 2014.

Moeed Y. Pakistan's Counterterrorism Challenge (South Asia in World Affairs). Paperback. Georgetown University Press (February 18, 2014).

Musharraf P. In the line of fire. A Memoir. NY., 2006.

Khan H. Constitutional and Political History of Pakistan. Second Edition. Oxford University Press, 2009.

Pakistan on the brink: politics, economics and society. Craig Baxter. Lexington Books, 2004.

Pakistan History. Edited by Ayusha Jalal. Oxford University Press, 2012.

Pakistan: The Mullahs and the Military. An International Crisis Group. Brussels, 2003.

Punjab's dominance in army being reduced: ISPR <https://www.dawn.com/news/266159/punjab> (дата обращения – 14.09.2007).

Rana Muhammad Amir. Radicalization in Pakistan – 2012. Narratives Pvt Ltd. 2012.

The role of madrasas. Assessing parental choice, financial pipelines and recent developments in religious education in Pakistan & Afghanistan. Edited by David Vestenskov. The Role of Madrasas© Royal Danish Defence College.

Shahid M.Amin. A Concise History of Pakistan. Institute of Business management. Karachi, 2015.

Zafar M. How Pakistan Army moved into the Political Arena// Defence Journal, September, 2001. URL: <http://www.defencejournal.com/2001/september/arena.htm>

Электронные ресурсы

Всемирный банк. Pakistan, <https://www.worldbank.org/en/search?q=Pakistan>

Словарь военных терминов (<http://voina-i-mir.ru/>)

Центральная Азия <https://centrasia.org/>

Associated press of Pakistan <http://www.app.com.pk/>.

Constitution of Pakistan <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/>

Dawn <https://www.dawn.com/>

Defense Journal <http://www.defencejournal.com/2019-4/index.asp>

Institute of Policy Studies Islamabad. IPS <http://www.ips.org.pk/about-ips/introduction/>

Hilal <https://www.hilal.gov.pk/hilal-english>

Election Commission of Pakistan <http://www.ecp.gov.pk>

Inter Service Public relations <https://www.ispr.gov.pk/>

Government of Pakistan www.pakistan.gov.pk

Jamaat-e-Islami Pakistan <https://jamaat.org/en/>

Ministry of Foreign Affairs Government of Pakistan <http://mofa.gov.pk/>

Organization for Economic Co-operation and Development <http://www.oecd.org/>

Pakistan Muslim League <http://www.pml.org.pk/>

Pakistan Muslim League (Nawaz)

Pakistan National Assembly <http://www.na.gov.pk/en/index.php>

Pervez Musharraf <https://presidentmusharraf.wordpress.com/>

The Frontier Post <https://thefrontierpost.com>

The Nation <https://nation.com.pk/>

The New York Times www.nytimes.com/

The News www.thenews.com.pk/

The Times <http://www.timesonline.co.uk/>

Tribune <https://tribune.com.pk/>

Washington Post <https://www.washingtonpost.com/>

Периодические издания

Известия. Москва.

Коммерсантъ. Москва.

Независимая газета. Москва.

Life Magazine. Нью Йорк (США).

The New York Times. Нью-Йорк (США).

The News International. Карачи (Пакистан).

The News. Карачи (Пакистан).

Washington Post. Вашингтон (США).

Электронные ресурсы

База законов Исламской Республики Пакистан

Всемирный Банк. Pakistan. (<http://www.devdata.worldbank.org/external/CPPProfile.asp?PTYPE=CP&CCODE=PAK>)

Словарь военных терминов (<http://voina-i-mir.ru/>)

Центральная Азия (<http://www.centrasia.ru/>).

ЦРУ Официальный сайт (<https://www.cia.gov/>)

Associated press of Pakistan (<http://www.app.com.pk/>).

CNN World (<http://edition.cnn.com/>)

Constitution of Pakistan (<http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/>).

Chronicle of Pakistan (<http://pakistanspace.tripod.com/>)

Defense Journal (<http://www.defencejournal.com/>)

Election Commission of Pakistan (<http://elections.com.pk/>; <http://www.ecp.gov.pk/>).

GDAMS – Global Day of Action on Military Spending (<http://demilitarize.org/>)

Global Security (http://www.globalsecurity.org/military/world/war/indo-pak_1965)

Guardian (<http://www.guardian.co.uk/>).

Government of Pakistan (<http://www.pakistan.gov.pk/>).

Human development reports (<http://hdr.undp.org/en/>)

Jamaat-e-Islami Pakistan (<http://jamaat.org/beta/home/site/>).

Ministry of Education. Government of Pakistan (<http://www.moe.gov.pk>)

Organisation for Economic Co-operation and Development (<http://www.oecd.org/>)

Pakistan Muslim League (<http://www.pml.org.pk/>).

Pakistan Muslim League (Nawaz) (<http://www.pmln.org.pk/>).

Pakistan National Assembly (<http://www.na.gov.pk/>).

Pervez Musharraf (<http://presidentmusharraf.wordpress.com/>).

The globalist (<http://www.theglobalist.com/>)

The New York Times (<http://www.nytimes.com/>).

The News (<http://www.thenews.com.pk/>).

The Times (<http://www.timesonline.co.uk/>).

Washington Post (<http://www.washingtonpost.com/>).

SUMMARY

The study “Pakistan: the army and the state institutions (1999–2019) covers the events of two decades in Pakistan, beginning in October 1999 and ending in the second decade of the twenty-first century. In the modern history of Pakistan, these years can be divided into two important stages – the rule of the military / civil-military administration (1999–2008) and the civilian governments that came to power following the results of the general elections in 2008, 2013 and 2018. Each period is unique and interesting in its own way.

Having entered the twenty-first century with a military coup in October 1999, Pakistan was transformed into a presidential republic three years later, in 2003, as a symbol of absolute power in the country, but in 2010 it returned to the parliamentary form of government and continues to do so. Such a rapid change of form of government once again confirmed the instability of the state structure in the period under review, the confrontation between the two state institutions – parliamentary and the army, the rigidity of the struggle of political opponents and diverse opposition.

The author of the study set himself the following tasks:

- to trace the development of events from the military coup in October 1999, the transitional military-civilian rule, the subsequent “withdrawal “of the army from politics (2008), the brief temporary weakening of the generals’ control over state institutions (2008-early 2009) and the modern period of “indirect” control of the decision-making mechanism of civilian governments;

- to analyze the factors that pushed the judicial corps to support the military administration in legitimizing the military coup of 1999;

- to identify the real factors that forced the army to seize power in 1999, and the mistakes of the same ruling military-political elite, which failed to keep it in 2007–2008;

- to identify the objective and subjective reasons for the control of state institutions by the army during the years of civilian governments that came to power following the general parliamentary elections in 2008, 2013 and 2018;

- to explain the reasons for the appeal the ruling party to army to lead the fight against terrorism in the interior of the country or to act as a mediator to ease tensions between political opponents in 2014;

- to lead a nationwide rescue campaign during the floods of 2010 year, etc.

The subject of this study is civil-military relations in the Islamic Republic of Pakistan, the army as a state institution that directly or indirectly “governs” the State.

But the author limited the scope of the study, which does not address foreign policy issues from the point of view of the control by the generals of foreign policy issues (Afghanistan, India, China, Russia, USA), as well as the activity of business structures affiliated with the army. The imposition of martial law

and/or Proclamation of Emergency in Pakistan has always been initiated by the generals and declared only for a limited time.

Four times the army seized power in Pakistan. The military coups were carried out according to one scenario, but each time corrected by internal and foreign circumstances.

Following the coups the restructuring of state institutions with the military dominating it had an impact not only on the internal and foreign policy of the country, but also on the military establishment itself.

The confrontation between the army and the parliamentary-civil institutions has always led to the undermining of the foundations of the legislative and executive branches, slowed down the process of developing state institutions, and most importantly, worked against the state, weakening its position both in the region and in the world.

However, relying only on a narrow segment of the Pakistani society has always led to the imminent collapse of any military or civilian government.

The political crisis and changes of civil-military administrations to civil governments, the presidential rule of law to the parliamentary republic were running in the years of the international anti-terrorist campaign in Afghanistan (2001–2020), which influenced the country's foreign policy and internal policy.

The author of the study emphasizes the circumstances that indirectly contributed to the importance of strengthening the control of state institutions by the establishment: the endless and fierce struggle of political parties between each other, i. e., the ruling political coalition and the opposition. This often led not only to the stagnation of the work of the state institutions for several months, but also disrupted the usual order of life in large cities.

Научное издание

Наталья Алексеевна ЗАМАРАЕВА

**ПАКИСТАН:
АРМИЯ И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ
(1999–2019 гг.)**

Редактор *М. С. Грикурова*
Корректор *Н. А. Сидоркина*
Верстка *Н. В. Макеева*

Подписано 30.11.2020
Формат 60х90/16. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 17,5. Уч.-изд. л. 12
Тираж 300 экз. Зак. № 439.

Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки
Институт востоковедения РАН
107031 Москва, ул. Рождественка, 12
Научно-издательский отдел
Зав. отделом И. В. Федулов
E-mail: ivran.izd@gmail.com

Отпечатано в ПАО «Т8 Издательские Технологии»
г. Москва, Волгоградский проспект, дом 42, корп. 5