Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

Хайбер-Пахтунхва[1]
(Исламская Республика Пакистан)

1. Страновые характеристики

Территория страны	881912 км²
Население страны	132 52 79 чел.
Доля доминирующей группы (ханьцы) в масштабах страны	0,445
Доля титульной для данной ЭРА группы в населении страны	0,0357
ВВП на душу населения	1428,99 USD
Индекс неравенства	29,59
Политический режим (2015)	Democracy 7 (Polity IV[2]) Party free: political rights 4; civil liberties 5 (Freedom House[3])

Исламская Республика Пакистан (Пакистан) – государство в Южной Азии, на западе граничащее с Ираном и Афганистаном, на северо-востоке с Китаем, на востоке и юго-востоке – с Индией. В 1947 году Пакистан получил статус доминиона в составе Британского содружества наций, однако полную независимость от Великобритании государство приобрело в 1956 году, а свои современные границы – только в 1971 году после завершения гражданской войны, в ходе которой восточная часть страны отделилась и превратилась в независимое государство Бангладеш. Пакистан является этнофедерацией с момента его создания по настоящее время. Государство разделено на четыре провинции по лингвистическому принципу: Пенджаб, Синд, Хайбер-Пахтунхва (до 2010 г. Северо-Западная пограничная провинция) и Белуджистан (рис.1).

[1] Бывшая «Северо-Западная пограничная провинция»; неофициальное название – «Пуштунистан».
[2] Marshall M.G., Gurr T.R. Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2013 // Polity IV. URL: http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm (accessed: 05.03.2017).
[3] Freedom in the World: Aggregate and Subcategory Scores // Freedom House. URL: https://freedomhouse.org/report/freedom-world-aggregate-and-subcategory-scores#.U56ZzfmSwkR (accessed: 05.03.2017).

Рисунок 1. Пакистан

Источник: Пакистан // Ru.wikipedia.org. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Пакистан (дата обращения: 05.03.2017).

Определяющим маркером различий между наиболее крупными этническими группами Пакистана – пенджабцами, синдхами, пуштунами, мухаджирами и белуджами – выступает язык (пенджаби, синдхи, пушту, урду и белуджский соответственно), при этом подавляющее большинство каждого из этих этнических сообществ исповедует ислам суннитского толка.

Пенджабцы, как правило, рассматриваются исследователями в качестве доминирующей этнической группы в Пакистане. Основанием для этого служит не только их численное преобладание в стране, «пенджабские чиновники исторически доминировали как в армии Пакистана, так и в бюрократических структурах, в первую очередь, во времена британской колониальной политики»[4]. Вместе с тем, пенджабцы имеют лишь относительное численное превосходство, и, что более важно, пенджабский язык не является государственным. Наряду с английским, официальным языком страны является урду. Это позволяет некоторым исследователям выделять в качестве доминирующей этнической группы мухаджиров – иммигрировавших после 1947 г. из Индии мусульман, говорящих на урду. Исследователи отмечают культурное и коммерческое доминирование мухаджиров в силу высокого уровня их грамотности и особой роли в становлении и развитии независимого Пакистана[5]. Однако выделению мухаджиров в качестве доминирующего в стране этнического сообщества препятствует их небольшая численность – урду-говорящих в стране, согласно последней переписи

[4] Jan A. Pakistan on a Precipice // Asian Survey. 39(5). 1999. P.715.

[5] Kennedy C. Pakistan. Ethnic Diversity and Colonial Legacy // J. Coakley. The Territorial Management of Ethnic Conflict. London. Frank Cass Publishers. 2003. pp. 138-165; Wright, T. (1991). Center-Periphery Relations and Ethnic Conflict in Pakistan: Sindhis, Muhajirs, and Punjabis. Comparative Politics, 23(3), 299-312.

населения 1998 года, насчитывается всего 7,57%. Кроме того, другими пакистанскими этническими группами (особенно синдхами) мухаджиры воспринимаются, прежде всего, как иммигранты[6].

В таблице 1, на основании данных переписи Пакистана 1998 года[7], отражено процентное соотношение различных групп населения согласно их родному языку – в стране в целом и в каждой провинции в частности.

Таблица 1. Лингвистическая структура Пакистана в территориальном измерении

Административная единица/язык	Урду	Пенджаби	Синдхи	Пушту	Белуджский
Пакистан	7,57%	44,15%	14,1%	15,42%	3,57%
Пенджаб	4,51%	75,23%	0,13%	1,16%	0,66%
Синд	21,05%	6,99%	59,73%	4,19%	2,11%
Хайбер-Пахтунхва	0,78%	0,97%	0,04%	73,9%	0,01%
Белуджистан	0,97%	2,52%	5,58%	29,64%	54,76%

Источник: Population by Mother Tongue. In: Population and Housing Indicators. Pakistan Bureau of Statistics. URL: http://www.pbscensus.gov.pk/content/population-and-housing-indicators (дата обращения: 18.03.2017).

В отличие от языкового состава населения, в религиозном отношении Пакистан, согласно национальной переписи, практически однороден – более 96% населения страны являются мусульманами. Вместе с тем, как видно из таблицы 2, перепись 1998 года не отражала того факта, что часть населения исповедует ислам суннитского толка, тогда как другая – шиитского.

Таблица 2. Религиозная структура Пакистана в территориальном измерении

Административная единица/язык	Мусульмане	Христиане	Индуизм	Мусульмане-ахмади	Scheduled castles
Пакистан	96,28%	1,59%	1,60%	0,22%	0,25%
Пенджаб	97,21%	2,31%	0,13%	0,25%	0,03%
Синд	91,31%	0,97%	6,51%	0,14%	0,99%
Хайбер-Пахтунхва	99,44%	0,21%	0,03%	0,24%	-
Белуджистан	98,75%	0,40%	0,49%	0,15%	0,10%

Источник: Population by Religion // Population and Housing Indicators. Pakistan Bureau of Statistics. URL: http://www.pbscensus.gov.pk/content/population-and-housing-indicators (дата обращения: 18.03.2017).

Точные оценки соотношения между числом сторонников двух главных ответвлений ислама разнятся: суннитский ислам практикует большинство, тогда как шиитский – от 5 до 20% населения страны[8].

---

[6] Kennedy C. Pakistan. Ethnic Diversity and Colonial Legacy // J. Coakley. The Territorial Management of Ethnic Conflict. London. Frank Cass Publishers. 2003. p. 148.

[7] Данные переписи 2017 года на момент написания данного текста опубликованы не были. При этом, как отмечают СМИ, если в новой переписи список учитываемых при опросе зыков расширен (кроме урду, синдхи, пенджаби, белуджи, пушту и сарайки, добавлены браui и хиндко), то список исповедуемых религий остался прежним (ислам, индуизм, христианство, ахмади и религия каст). Khan A. Population census will conclude on May 24 // News. 2017. 22 мая. URL: https://www.geo.tv/latest/142893-population-census-will-conclude-on-may-24 (accessed: 17.06.2017).

[8] Religion in Pakistan // En.wikipedia.org. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Religion_in_Pakistan (accessed: 15.06.2017).

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

Хотя при образовании независимого Пакистана религия выступила «нациеобразующим» компонентом, на сегодняшний день даже в рамках одной ветви, например, суннитского ислама, наблюдаются существенные расхождения между религиозными воззрениями и практиками[9] – от умеренных до наиболее радикальных. Следствием этого является межрелигиозная, межэтническая напряженность, возникновение и борьба различных экстремистских группировок, конфликты.

Политическая история Пакистана. Существуют свидетельства заселения территории современного Пакистана еще в доисторический период. В регионе получили развитие некоторые из самых старых империй индийского субконтинента, а также некоторые из основных мировых цивилизаций, в частности, цивилизация долины Инда.

Ислам также имеет древние корни развития в Пакистане, он был привнесен на территорию северо-западной Индии во времена арабских завоеваний. Население долины Инда полностью приняло ислам в IX-XI вв. Новую волну исламизации с 1526 по 1858 гг. принесли с собой захватившие власть в Северной Индии тюркские, персидские и монгольские воины. В XVI веке Пакистан входит в состав Империи Великих Моголов. Власть моголов пытаются оспорить пуштуны-суриды. В XVIII веке возникают феодальные государства в Синде, Белуджистане, Пенджабе. Наиболее крупными из них были Сикхское государство (1799 – 1849 гг.) со столицей в Лахоре и пуштунская Дурранийская империя (1747 – 1823 гг.).

В XIX веке территория современного Пакистана была включена в состав Британской Индии посредством серии войн, главными из которых считаются Битва Миани (1843 г.) в Синде, англо-сикхские войны (1845-1849 гг.) и англо-афганские войны (1839-1919 гг.).

Территория провинции Синд вошла в Бомбейское президентство во главе с губернатором, назначаемым из метрополии. Синд отделился от Бомбея и стал отдельной провинцией лишь в 1936 году. Пенджаб (вместе с территорией современного индийского штата Пенджаб) был выделен в качестве отдельной провинции уже в 1849 году. Провинция управлялась лейтенант-губернатором, назначаемым центральным правительством. Белуджистан был выделен в качестве провинции в 1887 году, Хайбер-Пахтунхва (тогда Северо-Западная пограничная провинция, СЗПП) была создана в 1901 году путем выделениz из состава Пенджаба. Белуджистан и Хайбер-Пахтунхва (СЗПП) также представляли собой отдельные провинции, но возглавлялись главными комиссарами, назначаемыми президентом Индии, и не имели выборных органов.

Согласно переписи 1901 года, из почти 290 млн. человек, проживающих на территории Британской Индии, мусульмане составляли 62 млн., или около 22%. При этом их удельный вес по сравнению с данными двух предшествовавших переписей (1881 и 1891 гг.) неуклонно увеличивался и продолжал расти на протяжении всей первой половины XX века. К 1921 г. он достиг уже 23%, а к 1941 г. превысил 24%. Иными

[9] Majeed G. Ethnicity and Ethnic Conflict in Pakistan // Journal of Political Studies. Vol.1. Issue 2. 2010. P. 57.

словами, в начале века каждый пятый, а ближе к его середине уже каждый четвертый житель всей Британской Индии принадлежал, чаще всего по факту рождения, к исламской религии[10].

Значение мусульманского сообщества в политической жизни Британской Индии определялось не только общей долей мусульман в населении всей колонии и ее ростом, но также тем, что до завоевания англичанами территории современного Пакистана мусульманская община отличалась в целом высоким социальным положением, а ее представители составляли значительное большинство среди традиционных элитных слоев общества. С установлением правления британских колонизаторов мусульмане оказались потеснены индусами – в первую очередь, во властных, военных и образовательных институтах, что порождало сильные антиправительственные настроения и движения сопротивления, особенно, среди интеллигенции[11]. Так, в конце XIX века в городе Лахор были созданы Общество защиты ислама и Мусульманская конференция по образованию. А в 1906 году участники конференции приняли решение об образовании первой политической организации мусульман Британской Индии – Всеиндийской мусульманской лиги (ВМЛ), которая в дальнейшем вела борьбу за образование независимого Пакистана. В 1909 году, согласно реформе Морли-Минто, мусульмане, наряду с другими меньшинствами[12], получили специальное представительство в выборных органах власти через куриальную избирательную систему.

В 1924 году одним из наиболее влиятельных политических лидеров мусульман стал Мухаммад Али Джинна, именно он возглавил Всеиндийскую мусульманскую лигу и впоследствии стал «отцом-основателем» независимого Пакистана. В 1940 году под председательством Джинны на очередной сессии ВМЛ была принята Лахорская резолюция, которая не только оформила официальный политический курс партии на размежевание мусульман с индуистами, но и провозгласила территории Британской Индии, в которых преобладает мусульманское население, самостоятельными государствами[13].

15 августа 1947 года британский парламент принял Акт о независимости Индии, согласно которому властные полномочия правительства метрополии в отношении индийского континента прекращались, и создавались два независимых доминиона – Индия и Пакистан. Пакистан появился на политической карте мира в виде двух «крыльев». Одна его часть, западная, была относительно крупной по площади (примерно 800 тыс. км^2), занимая в рамках индийского субконтинента окраинное положение на западе и северо-западе. Вторая территория (бывшей провинции Британской Индии – Восточной Бенгалии) находилась от первой на расстоянии примерно в 1500 км по

---

[10] Белокреницкий В. Я. История Пакистана XX век / В.Я. Белокреницкий, В.Н. Москаленко. Москва. ИВ РАН. 2008. С. 27.

[11] Там же. С. 29-30.

[12] Места резервировались не только отдельно для мусульман, свою когорту избирателей получили сикхи в Пенджабе, христиане в Мадрасе, англо-индийцы и европейцы в ряде других провинций, в частности, в Бенгалии.

[13] Lahore Resolution // En.wikipadia.org. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Lahore_Resolution (accessed: 19.03.2017).

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

прямой и была небольшим по площади (145 тыс. км²) «карманом» Индии на ее востоке[14] (см. рис. 2.).

Рисунок 2. Исламская Республика Пакистан с 1947 по 1971 гг.

Источник: The Hidden Story of Partition and its Legacies // BBC. 2011. 3 марта. URL: http://www.bbc.co.uk/history/british/modern/partition1947_01.shtml (accessed: 06.03.2017).

Между западной и восточными частями государства практически сразу возникла напряженность. Обладая численным превосходством в стране, бенгальцы «чувствовали, что они всего лишь колония Западного Пакистана»[15], в частности, потому, что не имели доступа к ключевым властным и экономическим позициям – в бюрократических структурах и в армии[16] доминировали пенджабцы[17], а экономические ресурсы с перенесением столицы государства были «стянуты» в Пенджаб. Кроме того, бенгальский национализм подогревался неудовлетворенностью требования о придании бенгальскому языку статуса государственного[18]. Противоречия привели к тому, что в 1971 году произошла дезинтеграция, Восточный Пакистан отделился в независимое государство Бангладеш.

На протяжении второй половины XX в. политическое развитие Пакистана характеризовалось неоднократной сменой демократических и военных режимов. Демократическое правление, которое продолжалось с 1950 по 1955 гг., закончилось приходом к власти генерала Аюб Хана, а второй период демократического правления (с 1972 по

[14] Белокреницкий В. Я. История Пакистана XX век / В.Я. Белокреницкий, В.Н. Москаленко. Москва. ИВ РАН. 2008. С. 83.

[15] Majeed G. Ethnicity and Ethnic Conflict in Pakistan // Journal of Political Studies. Vol.1. Issue 2. 2010. P.52.

[16] Важнейшие позиции в армии также традиционно занимали пуштуны.

[17] Jan A. Pakistan on a Precipice // Asian Survey. 39(5). 1999. pp. 699-719.

[18] Majeed G. Ethnicity and Ethnic Conflict in Pakistan // Journal of Political Studies. Vol.1. Issue 2. 2010. P.52.

1976 гг.) - военным переворотом, в результате которого к власти пришел президент генерал Зия-уль-Хак. После смерти генерала в 1988 г. военный режим сменился демократическим. Третий демократический период продолжался до 1999 г., когда в ходе нового военного переворота к власти пришел генерал Первез Мушарраф. Современный период демократии начался в 2002 г., когда были разрешены многопартийные выборы на национальном и региональном уровнях. Тем не менее, президентские выборы не были проведены вплоть до 2008 г. – тогда кандидат от Пакистанской народной партии Асиф Али Зардари одержал победу и стал президентом Пакистана. В сентябре 2013 года президентом страны стал Мамнун Хусейн, за несколько месяцев до этого по результатам парламентских выборов правительство возглавил Наваз Шариф – лидер Пакистанской мусульманской лиги (Н).

Конституционный дизайн. Конституционный строй Пакистана определяется высшим законом страны – Конституцией, принятой в 1973 году во время правления гражданского правительства во главе с премьер-министром Зульфикаром Али Бхутто. Изначально Конституция определила Пакистан как федеративную республику с парламентской формой правления, однако в последующие десятилетия – годы военных режимов – политическая система подвергалась изменениям. В годы правления военных – генерала М. Зия-уль-Хака (1977 – 1985 гг.) и генерала П. Мушаррафа (1999 – 2007 гг.) –полномочия руководителя исполнительной власти переходили от премьер-министра к президенту, таким образом, форма правления носила смешанный характер.

После выборов 2008 года новое правительство приступило к реформированию Конституции при поддержке и координации всех политических партий, имеющих представительство в парламенте. 8 апреля 2010 г. члены Национального собрания большинством голосов, 292 из 342, проголосовали за отмену введенной в 2003 году 17-ой поправки, расширявшей полномочия президента страны (президенту предоставлялось право отправлять в отставку премьер-министра, распускать Национальную и провинциальные ассамблеи, назначать губернаторов провинций, одновременно исполнять обязанности президента и начальника штаба армии, назначать и отправлять в отставку руководителей вооруженных сил, а также судей судов высшей). Теперь, в 2010 г., была принята Восемнадцатая поправка: все эти положения были отменены, и произошло перераспределение власти от президента к премьер-министру[19]. Пакистан перешел к парламентской модели организации власти.

Главой государства является президент. Президент Пакистана избирается коллегией выборщиков, состоящей из членов обеих палат федерального парламента и провинциальных законодательных собраний, сроком на 5 лет. Одно и то же лицо не может занимать президентский пост более двух сроков подряд. Президент может быть отстранен через процедуру импичмента, в случае если за это проголосует не менее

[19] Замараева Н. Пакистан: 18-я поправка к Конституции 1973 г. – возврат к парламентской республике // Институт Ближнего Востока. 2010. 21 апреля. URL: http://www.iimes.ru/?p=10502 (accessed: 06.03.2017).

двух третей от общего числа членов Парламента на совместном заседании двух палат. Президент имеет скорее символическую власть и полномочия[20].

Главой исполнительной власти и национального правительства является премьер-министр. Премьер-министр Пакистана избирается членами нижней палаты парламента, поэтому, как правило, им становится лидер партии, получившей большинство мест на последних выборах в национальную легислатуру. Состав правительства утверждается президентом по представлению премьер-министра. Премьер-министр руководит правительством и контролирует его работу, имеет полномочия отстранять от должности или переназначить на другие должности членов правительства по собственному усмотрению. При этом правительство и его министры несут ответственность перед парламентом – Сенатом и Национальной Ассамблеей.

Законодательная власть в Пакистане осуществляется двухпалатным парламентом. Нижняя палата – Национальное Собрание – состоит из 342 членов, 272 из которых избираются непосредственно населением по плюральной избирательной системе. 60 мест зарезервированы для женщин (распределены между провинциями), а 10 – для религиозных меньшинств (не распределены между провинциями). Зарезервированные места распределяются между партиями по пропорциональной системе с 5% порогом.

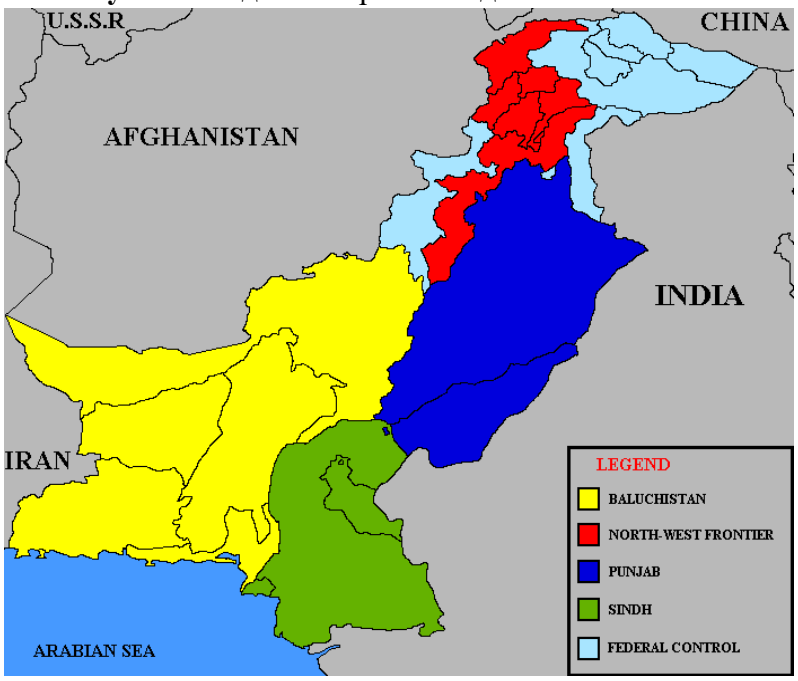
Верхняя палата – Сенат – состоит из 100 членов, избираемых косвенно депутатами провинциальных собраний для шестилетнего срока. Четырнадцать сенаторов рекрутируются из каждой провинции, восемь – из федерально управляемой зоны племен. Срок полномочий сената составляет 6 лет, при этом треть состава сената обновляется каждые 2 года.

Высшую судебную власть в Пакистане осуществляет Верховный суд, которому подчиняются высокие суды провинций и столицы, районные суды, специальный суд по вопросам борьбы с терроризмом, а также федеральный шариатский суд.

Административно-территориальное деление С 1947 года административно-территориальное деление Пакистана претерпевало ряд изменений. Изначально, в 1947 г., страна делилась на несколько достаточно автономных провинций: Пенджаб, Синд, Хайбер-Пахтунхва (тогда Северо-Западной приграничной провинции), Белуджистан и Восточный Пакистан (Бенгалия). Однако в условиях нарастания напряженности между западными провинциями и Бенгалией в 1955 г. все западные провинции были объединены в одну административную единицу – Западный Пакистан. Эта реформа получила название «One Unit» и имела целью создать противовес демографическому доминированию бенгальцев. В результате западные провинции в значительной мере утратили автономию, что вызывало недовольство (см. рис.3).

[20] Abbasi Z.F. Federalism, Provincial Autonomy, and Conflicts. Centre for Peace and Development Initiatives. Islamabad. 2010. P.25.

Рисунок 3. Административно деление Пакистана



Источник: The new provinces of Pakistan // Former administrative units of Pakistan. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Former_administrative_units_of_Pakistan (accessed: 06.03.2017).

В 1971 г. после отделения Восточного Пакистана западные провинции были восстановлены, хотя границы их несколько изменились. Вместо старой провинции Западный Панджаб была создана провинция Панджаб, включившая обширное княжество Бахавалпур; прежняя провинция Синд увеличилась за счет Хайрпура; а провинция Белуджистан с центром в Кветте увеличилась за счет огромной пустынной территории бывших белуджских княжеств с бывшим столичным городом Калат. К Северо-Западной пограничной провинции присоединялась область пуштунских княжеств (Дир, Сват, Амб и Читрал), а полоса горских пуштунских племен была преобразована в Федерально управляемые племенные территории (Зону племен)[21] (рис.3). В 2009 году северные районы были переименованы в Гилгит-Балтистан. В 2010 году Северо-Западная пограничная провинция изменила свое название на Хайбер-Пахтунхва.

Без учета административно-территориальных единиц первого субнационального уровня (провинций), Пакистан имеет четыре нижестоящих уровня управления: административные «подразделения» (были упразднены в 2000 году, но восстановлены в 2008 году), районы (округа), техсилы (включающие в себя город и близлежащие поселения) и сельские советы. Федеральная территория племен делится на 7 племенных управлений и 6 пограничных регионов.

Партийная система. Выборы в федеральный и провинциальные легислатуры проходят одновременно и по смешанной избирательной системе. Прямые выборы членов национальной и провинциальных ассамблей проводятся в рамках мажоритарной системы относительного большинства, в которых участвуют как политические

[21] Administrative units of Pakistan // En.wikipedia.org. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_units_of_Pakistan#cite_ref-1 (accessed: 06.03.2017).

партии и альянсы, так и независимые кандидаты. Предусмотрено, что в нижнюю палату национального парламента - Национальную Ассамблею – по мажоритарным округам избирается 272 кандидата, из которых на территории Пенджаба – 148, Синда – 61, Хайбер-Пахтунхвы – 35, Белуджистана – 14, Зоны племен – 12 и столичной территории – 2[22].

Помимо мест, распределяемых в соответствии с данной системой, существует практика резервирования мест в парламенте для определенных категорий граждан. В Пакистане такой категорией являются немусульмане и женщины. Зарезервированные для них места в национальном и региональных легислатурах заполняются путем пропорционального представительства. Эти места распределяются только между теми политическими партиями, которые набрали больше, чем 5% голосов. Кроме того, окончательное заполнение политическими партиями мест в парламенте национального или регионального уровней может осуществляться с учетом присоединения к ним независимых кандидатов.

Партийная система Пакистана на сегодняшний день можно охарактеризовать как многопартийную и сильно регионализированную. С начала 2000-х гг. в Пакистане прошли трое выборов в нижнюю палату парламента (Национальную Ассамблею) – в 2002, 2007 и 2013 гг. Среди основных политических партий и объединений, принявших участие в данных выборах, можно выделить Пакистанскую мусульманскую лигу (Н) (ПМЛ(Н)), Пакистанскую мусульманскую лигу (К) (ПМЛ(К)), Пакистанскую народную партию (ПНП), альянс Муттахида Меджлис-э-Амаль (ММА) и партию Джамиат Улема-э-Ислам (Ф) (ДУИ(Ф)), партию Техрик-е-Инсаф (ПТИ), Движение Муттахида Кауми (ДМК), Национальный Альянс, Национальную партию Авами (НПА) и др.

В таблице 3 отражено количество мест, полученных крупнейшими политическими партиями и альянсами Пакистана на выборах в Национальную Ассамблею, до и после распределения зарезервированных мандатов и присоединения независимых кандидатов к той или иной партии.

Таблица 3. Партийный состав Национальной Ассамблеи Пакистана, 2002, 2008 и 2013 гг.

Политическая партия	**Места, полученные при голосовании по мажоритарным округам**	**Окончательные результаты**
Выборы в Национальную Ассамблею 10 октября 2002 года		
ПМЛ(К)	76	126
ПНП	63	81
ММА	48	63
ПМЛ(Н)	15	19
ДМК	14	17
Национальный альянс	12	16
Остальные	44	20
Итого	272	342
Выборы в Национальную Ассамблею 18 февраля 2008 года		
ПНП	91	118

[22] The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan // National Assembly of Pakistan. 2012. 28 февраля. URL: http://na.gov.pk/uploads/documents/1333523681_951.pdf (accessed: 05.06.2017).

ПМЛ(Н)	69	89
ПМЛ(К)	38	50
ДМК	19	25
НПА	10	13
ММА	7	8
Остальные	37	38
Итого	271	341
Выборы в Национальную Ассамблею 11 мая 2013 года		
ПМЛ(Н)	129	189
ПНП	33	42
ПТИ	28	35
ДМК	19	24
ДУИ(Ф)	11	15
ПМЛ(Ф)	5	6
Остальные	41	25
Итого	266	336

Источник: Election Commission of Pakistan. Pakistan General Elections, 2002 // Government of Pakistan. Election Commission of Pakistan. 2002. URL: http://www.ecp.gov.pk/ (accessed: 05.06.2017); Election Commission of Pakistan. Pakistan General Elections, 2008 // Government of Pakistan. Election Commission of Pakistan. 2008. URL: http://www.ecp.gov.pk/ (accessed: 05.06.2017); Election Commission of Pakistan. Pakistan General Elections, 2013 // Government of Pakistan. Election Commission of Pakistan. 2013. URL: http://www.ecp.gov.pk/ (accessed: 05.06.2017).

Старейшей политической партией Пакистана являлась Мусульманская лига Пакистана (МЛП). Преемница Всеиндийской мусульманской лиги, президентом которой был отец-основатель страны Мухаммад Али Джинна, МЛП была правящей на первом этапе независимости государства (до 1954 года). В дальнейшем МЛП распалась на множество фракций, наиболее влиятельными из которых на сегодняшний день являются Пакистанская мусульманская лига (имени Наваза Шарифа) (ПМЛ(Н)) и Пакистанская мусульманская лига (имени Каид-и-Азама) (ПМЛ(К)).

В начале 2000-гг. ПМЛ(К) откололась от ПМЛ(Н) и, поддержав действующего тогда президента П. Мушаррафа ПМЛ(К), возглавила правительство, получив на национальных выборах 2002 года 126 депутатских мест.

ПМЛ(Н) стала правящей партией Пакистана только по результатам выборов 2013 года, получив 189 мест в Национальной Ассамблее. ПМЛ (Н) возглавила коалиционное правительство, включающее партию Джамиат Улема-э-Ислам (Фазл), или (ДУИ(Ф)), партию Пакистанская мусульманская лига (Функциональная группа), или ПМЛ (Ф), и Национальную народную партию (ННП). Отстаивающая традиционные исламские ценности и стоящая на консервативных позициях ПМЛ(Н) выступает за осуществление модернизационных проектов в сфере энергетики и инфраструктуры, развитие частного предпринимательства, улучшение отношений с США, ЕС и Индией[23].

[23] Пакистан: накануне исторических выборов // РИА Новости. Россия сегодня. 2010. 10 мая. URL: https://ria.ru/world/20130510/936767172.html (accessed: 05.06.2017).

Другой старейшей национальной партией Пакистана является Пакистанская народная партия (ПНП). Основанная в 1967 году, левоцентристская и социал-демократическая по своей идеологии, ПНП продвигает идеи мультикультурного, мультиязычного, в целом, равноправного общества[24]. По итогам выборов 2008 года ПНП заняла 118 парламентских мест и возглавила правящую коалицию, в которую вошли Движение Муттахида Кауми (ДМК), Национальная партия Авами (НПА) и Джамиат Улема-э-Ислам (Ф) (ДУИ(Ф)).

В начале 2000-х гг. альтернативной ПМЛ(Н,К) и ПНП политической силой на национальном уровне стал альянс фундаменталистских исламистских партий – Муттахида Меджлис-э-Амаль (ММА). В своем предвыборном манифесте в 2002 году ММА пообещала реализовать исламскую систему правосудия. Апеллируя к общей исламской идентичности и традиционным ценностям, на фоне начавшейся войны в Афганистане ММА завоевал 63 депутатских места в Национальной Ассамблее в 2002 году. В дальнейшем альянс распался, и на парламентских выборах в 2013 году сохранила относительное влияние только одна, входившая в ММА партия – Джамиат Улема-э-Ислам (Ф) (ДУИ(Ф)), которая получила 15 депутатских мест в национальной легислатуре.

Еще одно политическое объединение – Национальный Альянс – на выборах 2002 года выиграл 4,6% голосов избирателей и занял 16 из 342 мест в национальной легислатуре. Национальный Альянс возглавил вывший премьер-министр Пакистана Гулам Мустафа Джатой, в него вошли небольшие партии Миллат, Демократический альянс Синда, Национальная народная партия, Национальная народная партия Вали.

На последних парламетских выборах 2013 года значительный политический вес набрала партия бывшего капитана сборной Пакистана по крикету Имрана Хана – Пакистан Техрик-е-Инсаф (ПТИ). Созданная еще в 1996 году, партия выступает за всестороннюю модернизацию страны по модели исламского государства благосостояния, против коррупции, религиозных и межнациональных конфликтов, а также наиболее резко критикует США и военные действия в Зоне племен[25].

Все представленные политические партии позиционируются как общенациональные. Они принимают участие в выборах во всех регионах страны, в предвыборных программах и заявлениях прибегают к универсальным ценностным маркерам своих позиций типа национализма, свободного/регулируемого рынка, демократии, равенства прав, социальной справедливости и т.п., а в отношении конкретных политик, например, языковой, разрабатывают программы по поддержке и развитию общенационального англоязычного образования.

Вместе с тем, поддержка ПМЛ(Н,К), ПНП, ММА, ДУИ(Ф) и ПТИ носит региональный характер. Так, ПМЛ(Н) и ПМЛ(К) имеют наиболее сильные позиции в про-

[24] Party Manifestos // Pakistan Peoples Party. 2016. URL: http://www.pppusa.org/party-manifestos.php (accessed: 29.05.2017).
[25] Пакистан: накануне исторических выборов // РИА Новости. Россия сегодня. 2010. 10 мая. URL: https://ria.ru/world/20130510/936767172.html (accessed: 05.06.2017).

винции Пенджаб, в их руководстве состоят пенджабские землевладельцы и промышленники[26], выражающие интересы пенджабцев как этнической группы. ПНП традиционно ассоциируется с интересами синдхов[27] и имеет поддержку, в первую очередь, в провинции Синд[28]. Входившие в ММА вместе с ДУИ(Ф) фундаменталистские суннитские партии в основном вышли из религиозных школ вдоль западной границы Пакистана с Афганистаном[29]. Их основной электорат сосредоточен в Хайбер-Пахтунхве, Зоне племен и западной части Белуджистана, в которой проживают пуштуны. Именно в этой части страны сильнее всех распространены радикальные религиозные настроения. Набирающая в последние годы влияние ПТИ также имеет наибольшую поддержку в провинции Хайбер-Пахтунхва, социально-экономическое положение населения которой ухудшается в связи с фактически непрекращающимися антитеррористическими военными действиями центрального правительства и США в приграничных с Афганистаном районах.

Кроме того, на национальном уровне большого успеха добиваются этно-региональные партии, в частности, Движение Муттахида Кауми (ДМК), представляющее интересы крупнейшего этнического урду-язычного меньшинства в Синде – мухаджиров, пуштунская Национальная партия Авами (НПА) и некоторые другие.

Национальные подходы к языковой политике. В качестве государственного языка еще в 1948 году, с принятием первой Конституции Пакистана, был выбран урду. Выбор в пользу урду во многом объяснялся тем, что этот язык носил нейтральный характер в том смысле, что ни для одного этно-территориального сообщества (пенджабцев, бенгальцев, синдхов, пуштунов и белуджей) он не является коренным. Урду, в первую очередь, противопоставлялся официальному языку Индии – хинди. Однако в контексте Пакистана урду оказался связан с мухаджирами – мусульманскими беженцами, которые покинули Индию во время разделения Британской Индии в 1947 году и поселились в большом количестве в провинции Синд, в частности, в городе Карачи (столице Пакистана до 60-х гг.). Исследователи отмечают культурное и коммерческое доминирование мухаджиров в силу высокого уровня их грамотности, занятости в коммерции и особой роли в становлении и развитии независимого Пакистана[30]. Придание официального статуса урду обозначило культурную гегемонию мухаджиров, что, в свою очередь, вызвало сопротивление со стороны других этнических групп[31].

---

[26] Jan, A. Pakistan on a Precipice // Asian Survey. 39(5). 1999. p. 702.

[27] Kennedy C. Pakistan. Ethnic Diversity and Colonial Legacy // J. Coakley. The Territorial Management of Ethnic Conflict. London. Frank Cass Publishers. 2003. p. 148.

[28] Oziashvili Y. Regional Party Systems in Ethnofederal States. City University of New York. Political Science. New York, 2012. p. 131.

[29] Jan, A. Pakistan on a Precipice // Asian Survey. 39(5). 1999. pp. 705-706.

[30] Wright, T. Center-Periphery Relations and Ethnic Conflict in Pakistan: Sindhis, Muhajirs, and Punjabis // Comparative Politics. 23(3). 1991. pp. 299-312.

[31] Впоследствии придать региональным языкам – пенджаби, синдхи, пушту и белуджи – статус государственных наравне с урду и английским пытались несколько раз, в частности, в 2010 году по инициативе государственного министра Марви Мемон, однако серьезного продвижения в этом вопросе удалось добиться только в 2017 году. В мае 2017 г. Постоянный комитет Сената по праву и

Урду является не единственным официальным языком в Пакистане – наравне с ним значение имеет английский язык. Это, в частности, хорошо видно по образовательной системе страны. Школы в Пакистане делятся на пять категорий, отличительной характеристикой которых является используемый в качестве средства обучения язык:

1) элитные платные частные школы по британской модели школьной системы, где обучение ведется на английском языке;

2) школы, которые находятся «на балансе» вооруженных сил (кадетские школы) – также используют английский язык как средство обучения;

3) государственные школы, где средством обучения в большинстве районов страны (за исключением ряда территорий Синда, см. ниже, а также некоторых школ в Хайбер-Пахтунхве, см. профайл Хайбер-Пахтунхва) является урду;

4) неэлитные (недорогие) частные школы, обучение в которых ведется на английском языке;

5) медресе – мусульманские семинарии, где языковые практики очень разнообразны[32].

Обучение в учреждениях высшего образования в Пакистане ведется в основном на английском языке, особенно для тех студентов, которые обучается техническим специальностям[33].

Хотя урду широко используется в органах власти, образовательной системе, СМИ, этот язык остается родным для небольшого процента населения. По данным переписи 1998 г., лишь для 7,6% населения Пакистана родным языком является урду.

юстиции принял «Законопроект о поправке к Конституции, 2016 год», присваивающий официальный статус пенджаби, синдхи, пушту и белуджи наряду с урду. Согласно законопроекту, 251 статья Конституции должна быть изменена: 1) национальными языками Пакистана являются урду и языки субъектов федерации, а именно, белуджи, пушту, пенджаби и синдхи, 2) официальным языком Пакистана является английский, пока не будут приняты соответствующие меры для того, чтобы ввести в оборот урду, 3) федеральное правительство обязано создать фонд для развития и продвижения национальных языков и 4) провинциальные правительства могут предписывать меры по обучению и продвижению любого языка в дополнение к национальным языкам. Sher F. Senate body recommends national status for four regional languages // Business Recorder. 2017. 11 мая. URL: http://fp.brecorder.com/2017/05/20170511177912/ (accessed: 17.06.2017).

[32] Coleman H., Capstick T. Language in Education in Pakistan: Recommendations for policy and practice // British Council. 2012. URL: https://www.teachingenglish.org.uk/sites/teacheng/files/Language%20In%20Education%20in%20Pakistan.pdf (accessed: 15.06.2017).

[33] Rahman T. Language policy, multilingualism and language vitality in Pakistan. 2003. P. 2. URL: http://www-01.sil.org/asia/ldc/parallel_papers/tariq_rahman.pdf

2. История возникновения и развития этнической региональной автономии.

Краткая история ЭРА с момента возникновения до современности[34]. Хайбер-Пахтунхва – наименьшая по площади, расположенная на северо-западе страны провинция Пакистана. До 2010 года носила название Северо-Западная пограничная провинция. На северо-западе провинция граничит с Афганистаном, на юго-западе – с Федерально-управляемой территорией племен (Зоной племен), на востоке и северо-востоке – с Гилгит-Балтистаном и Азад Кашмиром, на юго-востоке – с Пенджабом (см. рис. 4.).

Рисунок 4. Хайбер-Пахтунхва на карте Пакистана

Источник: Khyber Pakhtunkhwa (KPK) // Pakistan Travel Forum. URL: https://www.pakistantravel-forum.com/threads/khyber-pakhtunkhwa-kpk.64/ (accessed: 19.06.2017).

Территория провинции Хайбер-Пахтунхва была заселена еще с древних времен. Еще примерно в VI до н.э. долина столицы Хайбер-Пахтунхвы – города Пешавар – являлась частью государства Гандхара. В дальнейшем регион последовательно находился по греческим, индийским, парфянским, кушанским и пр. влияниями. В регионе были распространены индуизм, зороастризм, буддизм и шаманизм, пока арабы-мусульмане и турки не завоевали его территорию. Со второй половины X в. Хайбер-Пахтунхва была частью таких крупных исламских империй, как, например, империя Газневидов (975-1187 гг.).

Начиная с конца XII века, регион последовательно захватывался султанатом Гудри, различными мусульманскими афганскими династиями, а затем династией Моголов. После вторжения иранского правителя Надира Шаха в 1738 году территория оставалась под свободным контролем афганского клана Дуррани. В 1818 году в Хай-

[34] Khyber Pakhtunkhwa // En.wikipedia.org. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Khyber_Pakhtunkhwa (accessed: 20.03.2017); KPK Historical Overview // Humshehri.org. URL: http://humshehri.org/history/kpk-historical-overview/ (accessed: 20.03.20017).

бер-Пахтунхву вторглись военные Империи Сикхов и захватили ее. После окончательного поражения Империи Сикхов во второй войне с Британской Ост-Индской компанией в 1849 году, территория Хайбер-Пахтунхвы была включена в провинцию Пенджаб.

Вследствие восстания независимых пуштунских племен в 1897-1898 гг. на северо-западе индийской колонии возникла необходимость разделить полосу племен примерно поровну между Афганистаном и Британской Индией. Сделать это в 1893 г. согласился кабульский эмир Абдуррахман Хан, однако на таких условиях, которые гарантировали увеличение ежегодно предоставляемых ему англичанами денежных субсидий. Эта линия разграничения получила название по имени британского колониального чиновника М. Дюранда[35].

Желая укрепить позиции колонизаторов в приграничных с Афганистаном районах, вице-король Индии Дж. Керзон в 1901 г. пошел на выделение новой провинции – Северо-Западной пограничной – из состава провинции Панджаб. Тогда же расположенная к востоку от Панджаба Северо-Западная провинция была переименована в Соединенные провинции Агры и Ауда, или просто Соединенные провинции[36].

Отделение от Афганистана и расширение интеграции с Пенджабом, оказали важное влияние на пуштунов, проживающих в Хайбер-Пахтунхве. Большое количество пуштунов составляло ряды британской индийской армии и в связи с этим находилось на всех британских территориях в Индии. Кроме того, многие пуштуны получали образование в британской индийской системе, а миграция индуистских и сикхских торговцев в провинцию из Индии также укрепляла культурную переориентацию пуштунов на Британскую Индию. Это во многом поспособствовало тому, что к 30-м гг. XX в. в Хайбер-Пахтунхве возникло собственное движение за независимость – Худай Хидматгаран. Это движение во главе с Ханом Абдулой Гаффаром представляло собой ненасильственную борьбу за отделение независимой Индии и против присоединения провинции к Афганистану. Движению противостояли Всеиндийская мусульманская лига и Движение Пакистана (Техрик-е-Пакистан), выступавшие за объединение мусульманских провинций и образование независимого государства Пакистан.

Сторонников объединения мусульман в отдельное государство в Хайбер-Пахтунхве становилось все больше. В 1947 году в провинции был проведен референдум, по результатам которого из двух вариантов - вступить в состав Пакистана или остаться в составе Индии - большинство населения Хайбер-Пахтунхвы выбрало первый. Таким образом, Хайбер-Пахтунхва стала частью Исламской Республики Пакистан.

После независимости Пакистана правительство Афганистана отказалось признать линию Дюранда. Афганистан также поддерживал Движение Пуштунистана, выступавшее за создание суверенного пуштунского государства. Однако со стороны пуштунских племен движение не получило большой поддержки, поскольку большое

[35] Белокреницкий В.Я. Предпосылки, причины и процесс образования Пакистана / Пакистан в современном мире. Сборник статей. Институт востоковедения РАН. Москва. Научная книга. 2005. С. 8.
[36] Там же.

число пуштунов входило в пакистанское правительство. Не получала поддержки и идея пуштунских националистов о переименовании Северо-Западной пограничной провинции, существовавшая еще с 1947 года. Сначала это требование артикулировал Абдул Гаффар Хан, затем в 1997 году осуществить переименование попытался его сын Хан Абдул Вали Хан, однако встретил сопротивление правительства Наваза Шарифа и его партии – Пакистанской мусульманской лиги (Н). Наконец, переименование провинции было осуществлено только с принятием восьмой поправки к Конституции в 2010 году.

Хайбер-Пахтунхва является третьей по величине экономикой Пакистана и имеет важнейшее для страны значение с точки зрения обеспечения ее электроэнергией и лесом[37]. По данным на 2012-2013 гг. провинция дает 14,2% в общую долю промышленного производства в стране, 13% – в сферу услуг и 10,5 – в сельское хозяйство[38]. По ежегодному темпу роста экономики Хайбер-Пахтунхва находится на первом месте: в период с 1999-2000 по 2007-2008 гг. рост составил 5,4%, в период с 2008-2009 по 2012-2013 гг. – 4,9%, в период с 2013-2014 по 2014-2015 гг. – 5,1%[39]. Доля федерального бюджета, которая распределяется в провинцию, составляет 14,62%[40]. Это на 5,53% больше, чем у самой бедной провинции Пакистана – Белуджистана.

Публично-правовой статус ЭРА. Публично-правовой статус провинция Хайбер-Пахтунхва получила в рамочном законе 1970 года (Legal Framework Order, 1970), изданном президентом Пакистана А.М. Ханом и отменявшим систему «One Unit», по которой с 1955 года провинции Пенджаб, Синд, Хайбер-Пахтунхва (тогда Северо-Западной приграничная провинция), Белуджистан, Союз государств (княжеств) Белуджистана, агентства Гилгит, а также тринадцать княжеств объединялись в одну административную единицу – Западный Пакистан.

В дальнейшем публично-правовой статус Хайбер-Пахтунхвы был закреплен в Конституции 1973 года. Первой поправкой к Конституции от 8 мая 1974 года утверждено, что в территорию Пакистана входят:

(A) провинции Белуджистан, Северо-Западная пограничная провинция, Пенджаб и Синд;

(B) столичная территория Исламаба, именуемая в дальнейшем Федеральной столицей;

(C) Федеративно управляемая территория племен; а также

(D) такие государства и территории, которые являются или могут быть включенными в Пакистан, будь то путем присоединения или иным образом[41].

---

[37] Khyber Pakhtunkhwa // En.wikipedia.org. https://en.wikipedia.org/wiki/Khyber_Pakhtunkhwa (accessed: 20.03.2017); KPK Historical Overview // humshehri.org. URL: http://humshehri.org/history/kpk-historical-overview/ (accessed: 20.03.20017).

[38] Pasha H. Growth of the Provincial Economies. Institute for Policy Reforms. 2015. P. 3.

[39] Ibid. P.5.

[40] Federal Budget 2016-17 // Government of Pakistan. URL: http://www.finance.gov.pk/budget/Budget_in_Brief_2016_17.pdf (accessed: 19.06.2017).

[41] The Constitution (First Amendment) Act, 1974 // Supreme Court of Pakistan. 1974. 8 мая. URL: https://pakistanconstitutionlaw.com/the-constitution-first-amendment-act-1974/ (accessed: 07.06.2017).

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

Kin-state & kin-groups. В качестве kin-state для Хайбер-Пахтунхвы является Афганистан. Большинство афганских и пакистанских пуштунов имеют прочные исторические, культурные и семейные связи, которые датируются веками. Линии Дюранда, проведенной в 1893 году, не удалось разделить пуштунов и ограничить их мобильность. Многие пуштуны работают в Кабуле, но живут в северо-западных районах Пакистана. И напротив, есть те, кто живут в Афганистане, но работают или учатся в Пакистане.

Афганистан до сих пор не признает линию Дюранда. Кабул дает приют и поддержку пакистанским этническим националистам и сепаратистам, в частности, членам Национальной народной партии и др.[42]

1 июня 2016 года правительство Пакистана в рамках Национального плана действий пакистанской армии по борьбе с терроризмом ввело новые правила, согласно которым был отменен безвизовый въезд афганских граждан на территорию страны. Теперь даже афганские беженцы, которые живут в Пакистане в течение многих десятилетий и имеют свидетельство о регистрации от правительства Пакистана, не будут иметь возможности вернуться в Пакистан после того, как посетят Афганистан[43].

Помимо территории провинции Хайбер-Пахтунхва, пуштуны проживают в Федерально-управляемой территории племен (Зоне племен), где по оценкам 2011 года пуштуны составляют 99,1% населения (или 4 412 836,8 чел.[44]). Немалая доля пуштунов сконцентрирована на востоке и северо-востоке провинции Белуджистан (в том числе в столице региона Кветте) – по оценкам 2011 года чуть более 40% от общей численности населения провинции[45], (или 5 264 888 чел.). По данным переписи населения Пакистана 1998 года доля пуштунов в населении Белуджистана несколько ниже – 29,6%.

За пределами Пакистана наибольшее количество пуштунов проживает на территории Афганистана – примерно 13 750 117 чел. (примерно, поскольку последняя перепись проводилась в 1979 г.). В ОАЭ численность пуштунов оценивается в 338 315 чел., США – 138 554 чел., Иране – около 110 000 чел. Кроме того, пуштунские диаспоры находятся в Великобритании, Германии, Канаде, Индии, России и др.[46]

---

[42] Khalil A.B. Pakistan, Islamism, and the Fear of Afghan Nationalism // The Diplomat. URL: http://thediplomat.com/2017/03/pakistan-islamism-and-the-fear-of-afghan-nationalism/ (accessed: 20.06.2017).

[43] Saif S.K. Why the border can't separate Afghan and Pakistani Pashtuns // Deutsche Welle. 2016. 3 июня. URL: http://www.dw.com/en/top-stories/s-9097 (accessed: 20.06.2017).

[44] Federally Administered Tribal Areas // En.wikipedia.org. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Federally_Administered_Tribal_Areas (accessed: 19.06.2017).

[45] Ibidum.

[46] Pashtuns // En.wikipedia.org. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Pashtuns (accessed: 19.06.2017).

3. Общие характеристики ЭРА

Размер территории ЭРА, доля в территории государства	74521 км^2, 0,85
Численность населения ЭРА, доля в населении государства	17743645 чел., 0,13
ВРП на душу населения	3901 PKR, третье место среди провинций
Титульная группа	пуштуны (pashtuns)
Доля титульной группы в населении ЭРА	0,7390
Концентрация титульной группы в ЭРА	0,6425
Доля доминирующей в стране группы в ЭРА	0,0097

Другие крупные этнические группы в ЭРА: Помимо титульной группы пуштунов в Хайбер-Пахтунхве проживают другие этнические группы, отличающиеся, прежде всего, языком. Так, примерно 18% населения провинции говорит на диалекте пенджаби – хиндхо. Хиндки преобладают в центре и на востоке провинции, в таких районах, как Хазара, Кохат и Наушера. Около 4% населения Хайбер-Пахтунхвы говорят на другом диалекте пенджаби – сарайки. Большинство сарайки-говорящих проживают в южных и юго-западных районах Танк и Дера-Исмаил-Хан[47].

Определяющим маркером различий между наиболее крупными этническими группами Пакистана – пенджабцами, синдхами, пуштунами, мухаджирами и белуджами – выступает язык (пенджаби, синдхи, пушту, урду и белуджский соответственно), при этом подавляющее большинство каждого из этих этнических сообществ исповедует ислам суннитского толка.

Язык пушту относится к восточной группе иранских языков, входящих в индоевропейскую семью. Пушту и язык доминирующей группы в Пакистане – пенджаби – относятся к одной ветви индоевропейской семьи, но входят в разные языковые группы. Из иранских языков к пушту ближе всего памирские языки. Лексика пушту состоит из собственно пуштунских, персидских и индийских по происхождению слов. В сферах религии, науки и политики преобладает арабская лексика[48].

[47] Khyber Pakhtunkhwa // En.wikipedia.org. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Khyber_Pakhtunkhwa (accessed: 20.03.2017); KPK Historical Overview // humshehri.org. URL: http://humshehri.org/history/kpk-historical-overview/ accessed: 20.03.20017).

[48] Пушту // Ru.wikipedia.org. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%83%D1%88%D1%82%D1%83 (дата обращения: 20.03.2017).

Как и основная часть населения Пакистана, пуштуны исповедуют ислам суннитского толка, который среди представителей этой этнической группы нередко приобретает радиальный характер[49], что известно, в частности, по движению Талибан[50].

Политико-институциональный дизайн ЭРА. Как и на федеральном уровне, в провинциях Пакистана принята парламентская модель организации региональной власти.

Исполнительная власть в провинциях осуществляется от имени губернатора через провинциальное правительство, управляющееся главным министром. Правительство назначается губернатором по представлению главного министра провинции, который является лидером партии, победившей на выборах в региональную легислатуру, и возглавляет кабинет. Губернатор, в свою очередь, назначается президентом страны по рекомендации премьер-министра.

Выборы в провинциальные Ассамблеи проходят одновременно с выборами в Национальную Ассамблею по смешанной избирательной системе, когда основной состав парламента избирается в рамках одномандатных мажоритарных округов относительного большинства, а часть мест остаются зарезервированными для женщин и немусульман и распределяются по пропорциональной системе между прошедшими в провинциальную легислатуру политическими партиями.

В провинциальную Ассамблею Хайбер-Пахтунхвы всего избирается 124 депутата, из которых 99 – по мажоритарным округам, 22 зарезервировано за женщинами и 3 – за представителями немусульманских конфессий.

Партийная система ЭРА. Как было описано выше, уже во время раздела Британской Индии в Хайбер-Пахтунхве возникло самостоятельное политическое движение пуштунов. Лидеры пуштунов фактически не принимали участие в Пакистанском движении, выступая в качестве союзников Индийского национального конгресса. Действительно, одного из самых видных политических и духовных лидеров пуштунов – Хана Абдула Гаффара – нередко называют «пограничником Ганди» за его дружественное отношение к Индии и следование политике ненасильственного гражданского неповиновения[51].

В 80-х гг. сын Гаффара – Хан Абдул Вали Хан – сформировал сильнейшую пуштунскую националистическую партию – Национальную партию Авами (НПА). Именно НПА последовательно выступала за переименование Северо-Западной пограничной провинции в Хайбер-Пахтунхва и добилась этого в 2010 году, когда по результатам выборов 2008 года стала правящей в Хайбер-Пахтунхве и вошла в правящую коалицию вместе с ПНП на национальном уровне.

---

[49] Shams S. Why Pakistan associates terrorism with Pashtuns and Afghans // Deutsche Welle. 2017. 20 марта. URL: http://www.dw.com/en/why-pakistan-associates-terrorism-with-pashtuns-and-afghans/a-38024338 (accessed: 20.03.2017).

[50] Талибан // Ru.wikipedia.org. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B1%D0%B0%D0%BD (дата обращения: 20.03.2017).

[51] Kennedy C. Pakistan. Ethnic Diversity and Colonial Legacy // J. Coakley. The Territorial Management of Ethnic Conflict. London. Frank Cass Publishers. 2003. p. 150.

Как видно из таблицы 4, с 2002 г. на протяжении трех избирательных циклов победу на региональных выборах одерживали партии, представляющие в первую очередь интересы пуштунов – Муттахида Меджлис-э-Амаль (ММА), Национальная партия Авами (НПА), партия Пакистан Техрик-е-Инсаф (ПТИ) и Джамиат Улема-э-Ислам (Ф) (ДУИ (Ф)). Существенный вес в региональном парламенте также имеет неонационалистическая пуштунская партия Куами Ватан.

Во многом успеху каждой из этих политических сил способствовали контекстуальные факторы. Выборам 2002 года предшествовало вторжение США в Афганистан, которое было отрицательно воспринято главным исламским политическим альянсом ММА, поддержанным населением региона. Коррупционные скандалы лидеров ПНП и ПМЛ(Н) также поспособствовали усилению позиций альтернативных исламских партий. В целом, война в Афганистане, начавшаяся в 2001 году, усугубила отношения пуштунов и центрального правительства. Поражение Талибана и поддержка президентом Мушаррафом действий США создавало среди пуштунского населения впечатление, что Пакистан борется против собственных граждан[52], вынуждая афганских пуштунов бежать из своей страны. В этой связи, неудивительно, что продолжающиеся вплоть до сегодняшнего дня военные действия в Афганистане подорвали легитимность президента Первеза Мушаррафа и привели к тому, что в 2008 и 2013 гг. НПА и ПТИ стали правящими партиями в регионе.

Помимо этого, исследователи также отмечают особую роль Афганистана как kin-state для пуштунов в Хайбер-Пахтунхве, Зоне племен и Белуджистане. В первую очередь, эта роль состоит в обеспечении финансовыми субсидиями общин беженцев[53]. Афганское правительство также стремится поддержать пакистанские пуштунские националистические и религиозные партии, которые могут служить посредниками в мирном процессе в Афганистане[54].

Таблица 4. Партийная структура Ассамблеи Хайбер-Пахтунхвы, 2002, 2008, 2013 гг.

Политическая партия	Места, полученные при голосовании по мажоритарным округам	Окончательные результаты
Выборы 2002 г.		
ММА	52	65
Партия Куами Ватан	10	13
Национальная партия Авами (НПА)	8	10
ПМЛ(К)	8	10
ПНП	8	10
Остальные	13	15
Итого	99	123
Выборы 2008 г.		
Национальная партия Авами (НПА)	33	48

[52] Там же. p. 151.
[53] Kennedy C. Pakistan. Ethnic Diversity and Colonial Legacy // J. Coakley. The Territorial Management of Ethnic Conflict. London. Frank Cass Publishers. 2003. p. 150.
[54] Khalil A. 'Pashtun Diplomacy' in Afghan Foreign Policy // The Diplomat. 2017. 11 мартаURL: http://the-diplomat.com/2017/03/pashtun-diplomacy-in-afghan-foreign-policy/ (accessed: 20.06.2017).

ПНП	18	30
ММА	10	14
Независимые кандидаты	10	10
ПМЛ(Н)	5	9
Остальные	11	13
Итого	87	124
Выборы 2013 г.		
ПТИ	37	48
ДУИ(Ф)	13	16
ПМЛ(Н)	11	15
Независимые кандидаты	12	12
Партия Куами Ватан	7	8
Остальные	13	25
Итого	93	124

Источник: Election Commission of Pakistan. Local Government Elections, 2002 // Government of Pakistan. Election Commission of Pakistan. 2002. URL: http://www.ecp.gov.pk/ (accessed: 05.06.2017); Election Commis-sion of Pakistan. Local Government Elections, 2008 // Government of Pakistan. Election Commission of Pakistan. 2008. URL: http://www.ecp.gov.pk/ (accessed: 05.06.2017); Election Commission of Pakistan. Local Government Elections, 2013 // Government of Pakistan. Election Commission of Pakistan. 2013. URL: http://www.ecp.gov.pk/ (accessed: 05.06.2017).

4. Преференциальные политики взаимоотношения по линии «центр – регион – титульная этническая группа»

Взаимоотношения по линии «ЭРА – национальное государство». Представительство Хайбер-Пахтунхвы в национальных органах власти Пакистана основывается на общих принципах. Как и другие провинции, Хайбер-Пахтунхва представлена в обеих палатах национальной легислатуры. Для выборов в нижнюю палату парламента – Национальную Ассамблею – на территории Хайбер-Пахтунхвы пропорционально его населению создано 35 избирательных округов. Соответственно, в Хайбер-Пахтунхве избирается 35 депутатов по мажоритарным округам, и еще 8 мест остаются зарезервированными для женщин[55].

Верхняя палата парламента – Сенат – служит цели предоставления равного представительства всем федеративным единицам страны. В этой связи, Хайбер-Пахтунхва точно так же, как и другие три провинции, имеет представительство в четырнадцать сенаторов.

В Пакистане существует система квот на гражданскую и военную службы. Гражданская служба Пакистана только на 7,5% состоит из людей, отобранных по заслугам, образованию, квалификации и опыту, в то время как 92,5% формируются с помощью системы квотирования, согласно которой из каждой федеративной единицы набирается определенная доля государственных служащих:

- Пенджаб (в том числе федеральный округ Исламабад) 50%
- Синд (включая городской Синд) 19% (при этом, Карачи Хайдарабад и Суккур имеют доли в 40% 19% и 7,6% соответственно)
- Пахтунхва 11,5%
- Белуджистан 6%
- Гилгит-Балтистан и Федерально управляемые племенные территории 4%
- Азад Кашмир 2%[56]

В армии Пакистана каждая провинция также имеет свое специальное представительство. Выражается это в том, что для каждой провинции создан собственный пехотный полк[57]. Прежде всего, такие квоты были важны для синдхов, не имевших до 80-х гг. практически никакого представительства в силовых структурах страны. Пуштуны же, наряду с пенджабцами, традиционно занимают высокие посты в армии.

Самостоятельность ЭРА. Отношения между федерацией и провинциями определяются частью V (статьи 141-159) Конституции Пакистана. 1973 года. Согласно Конституции законодательные полномочия между центром и провинциями до 2010

---

[55] Constitution (Eighteenth Amendment) Act, 2010 // Pakistani.org. URL: http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/amendments/18amendment.html (accessed: 15.06.2017).

[56] Quota System in Pakistan // En.wikipedia.org. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Quota_System_in_Pakistan (accessed: 20.06.2017).

[57] Sind Regiment // En.wikipedia.org. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Sind_Regiment (accessed: 20.06.2017).

года были разграничены двумя списками: «федеральным» и так называемым «параллельным».

В федеральном перечне были перечислены предметы исключительного ведения федерального центра. В этот список были включены 67 пунктов. Второй законодательный список, обозначенный как параллельный, включал 47 пунктов. Согласно второму списку и центр, и провинции имели право издавать законы, однако в случае коллизии между нормативно-правовыми актами, независимо от того, какой из них – изданный центром или регионом – был опубликован раньше, приоритет имел федеральный закон. Это означало, что центр фактически имел компетенции не только по специально отведенным для него предметам ведения, но и по тем, которые упоминались в параллельном законодательном списке.

Восемнадцатой поправкой к Конституции в 2010 году параллельный законодательный список был отменен. Таким образом, на сегодняшний день в Конституции перечислены вопросы, по которым центральная законодательная власть обладает исключительной юрисдикцией, все же остальные предметы ведения, не включенные в этот список, относятся к исключительной компетенции провинций.

Провинции обладают полномочиями принимать законы в отношении любого вопроса, не перечисленного в федеральном списке. Они касаются, например, школьного, дошкольного и в том числе исламского образования (высшее образование находится в компетенции федерального центра), браков и разводов, создания собственных полицейских сил для противодействия различным преступлениям, уголовного и гражданского судебных процессов, а также арбитража, вопросов загрязнения окружающей среды и экологии, вопросов труда и безработицы, профсоюзов, социального обеспечения и др.[58] Кроме того, статьи 118-120 Конституции Пакистана устанавливают, что законами провинциальных ассамблей регулируются все вопросы, связанные с Консолидированным бюджетным фондом провинции, пополнением этого фонда, изъятием из него денежных средств, хранением других денежных средств, полученных правительством провинции или от ее имени и т.п.

Таким образом, Конституцией и различными конституционными актами федеративные отношения в Пакистане регулируются так, что все провинции по объему своих полномочий оказываются в равном положении относительно центра.

«Особые права» для титульных этнических групп, связанные с их этнической спецификой.

Язык. Пуштунские националисты, в особенности Хан Абдул Гаффар Хан, всегда поддерживали свой язык. Вместе с тем, когда Национальная партия Авами пришла к власти в провинции в 1972 году, она объявила официальным языком Хайбер-Пахтунхвы урду, а не пушту. Этот шаг объяснялся тем, что политическая элита провинции не стремилась обострять языковой вопрос и создавать проблемы для целостности

[58] Fourth Schedule. Legislative Lists // Pakistani.org. URL: http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/schedules/schedule4.html (accessed: 15.06.2017); Constitution (Eighteenth Amendment) Act, 2010 // Pakistani.org. URL: http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/amendments/18amendment.html (accessed: 15.06.2017).

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

Пакистана, потому что пуштуны стали более интегрированными в экономическую и силовую структуру страны[59].

Во всем Пакистане пуштунский не является основным языком образования, и он не используется в сферах власти[60]. Вместе с тем, в Хайбер-Пахтунхве, как и в Синде, существуют школы, где образование ведется на пуштунском языке.

В конце 2010 года комитет правительства провинции по преподаванию родных языков одобрил преподавание некоторых местных языков в школах по всей провинции. Было решено, что пушту, хиндко, сирайки, кховар и кохистани станут обязательными предметами в школах государственного и частного типов в тех областях, где эти конкретные лингвистические группы находятся в большинстве. При этом преподавание математики и естественных наук – англоязычное.

Согласно новым правилам, пушту введен в качестве обязательного предмета в семнадцати районах с 1 до 10 класса, а в оставшихся семи районах Хайбер-Пахтунхвы введены хиндко, сирайки, кховар и кохистани. Учитывая, что город Пешавар является родиной преимущественно говорящих на хиндко, а его пригороды и отдаленные деревни являются пуштунскими, город был разделен на две языковые «зоны»[61].

---

[59] Majeed G. Ethnicity and Ethnic Conflict in Pakistan // Journal of Political Studies. Vol.1. Issue 2. 2010. P. 59.

[60] Rahman T. Language policy, multilingualism and language vitality in Pakistan. p. 80.

[61] Coleman H., Capstick T. Language in Education in Pakistan: Recommendations for policy and practice // British Council. 2012. URL: https://www.teachingenglish.org.uk/sites/teacheng/files/Language%20In%20Education%20in%20Pakistan.pdf (accessed: 15.06.2017).

5. Конфликты и механизмы взаимодействия между органами публичной власти и этническими группами.

Конфликты. Применительно к Хайбер-Пахтунхве в период с 2001 по 2015 гг. Conflict Barometer не фиксирует конфликтов.

Публичные дискуссии. В ноябре 2015 года на уровне федерального правительства был создан консультативный комитет для обсуждения вопросов по реформированию Федерально управляемой территории племен (Зоне племен). Суть реформирования состоит в включении Зоны племен в состав Хайбер-Пахтунхвы, в первую очередь, для борьбы с афганскими боевиками[62]. Несмотря на то, что данное решение было согласовано с племенными старейшинами, представителями племен и правительственными чиновниками, входящая в правящую коалицию вместе с ПМЛ(Н) партия Джамиат Улема-э-Ислам (Ф) (ДУИ (Ф)), поддержка которой базируется в южной части Хайбер-Пахтунхвы и северных районах Белуджистана, выступила против. Лидер ДУИ (Ф) Ш. Бетани утверждал, что около 80% населения Зоны племен выступали против слияния их региона с провинцией Хайбер-Пахтунхва[63]. Партия Бетани не поддержала рекомендации комитета по реформированию Зоны племен в парламенте и выдвинула идею придания Зоне племен статуса отдельной провинции[64]. Однако в марте 2017 года реформы были одобрены кабинетом премьер-министра Наваза Шарифа. До конца 2017 года все предусмотренные пакетом реформ меры должны быть полностью осуществлены. Таким образом, территория провинции Хайбер-Пахтунхва расширится в несколько раз и будет включать в себя населенные множеством пуштунских племен пограничные области страны, за счет чего доля титульной для ЭРА группы в регионе существенно увеличится.

Механизмы взаимодействия. Одним из важнейших площадок взаимодействия между провинциями Пакистана и центральным правительством является Совет общих интересов (Council of Common Interests, CCI). Созданный в 1973 году, Совет является консультативным органом при Министерстве межпровинциальной координации[65] (Ministry of Inter Provincial Coordination), с помощью которого решаются споры разделения власти между федерацией и провинциями.

---

[62] In Pakistan, Another Attempt to Tame the Tribal Region // Stratfor. WorldView. URL: https://www.stratfor.com/article/pakistan-another-attempt-tame-tribal-region (accessed: 24.06.2017).

[63] JUI threatens to block Fata-KP merger // Dawn. 2017. 7 февраля. URL: https://www.dawn.com/news/1313171 (accessed: 24.06.2017).

[64] Khan S.A. JUI-F convenes jirga on Fata-KP merger // The Nation. 2017. 11 марта. URL: http://nation.com.pk/national/11-Mar-2017/jui-f-convenes-jirga-on-fata-kp-merger (accessed: 25.06.2017).

[65] До 2010 года Совет общих интересов работал под прямым руководством Премьер-министра страны.

Согласно статье 154 Конституции Пакистана Совет разрабатывает и регулирует политику в отношении вопросов, прописанных во второй части Федерального законодательного списка[66], осуществляет надзор и контроль над соблюдением соответствующих законодательных установлений. В случае возникновения спора между федеральным и провинциальным правительствами в отношении любого вопроса, связанного с полномочиями, любое из указанных правительств может вынести соответствующий вопрос на заседание Совета для разрешения спора.

В состав Совета входят:

премьер-министр, который является председателем Совета;

главные министры провинций; а также

три члена от федерального правительства, которые назначаются премьер-министром.

Совет общих интересов ответственен перед обеими палатами национального парламента и предоставляет им ежегодный отчет[67].

Другой площадкой взаимодействия между провинциями и центральным правительством является Национальный экономический совет (National Economic Council, NEC). Национальный экономический совет ответственен за распределение государственных доходов между федерацией и ее субъектами. Совет также отвечает за консультирование федерального правительства и провинциальных правительств по вопросам экономического развития страны, разрабатывает планы в отношении финансовой, коммерческой и экономической политики государства, утверждает пятилетние планы, годовые планы развития и провинциальные стратегии развития, а также их некоммерческие проекты[68].

В состав Национального экономического совета входят:

премьер-министр, который является председателем Совета;

главные министры провинций, а также по одному члену правительства каждой провинции, назначенному главным министром;

четыре других члена национального правительства, которых назначает премьер-министр страны.

Совет собирается как минимум два раза в году, кворум для проведения заседания Совета должен составлять половину от его общего состава. Совет несет ответственность перед обеими палатами национального парламента и представляет ежегодный отчет каждой из них[69].

---

[66] Ко второй части Федерального законодательного списка относятся сферы ведения, которые связаны с переписью, контролем и управлением государственным долгом, полицией, железнодорожными путями, нефтью и газом, электросетями, развитием промышленности, морскими портами, разработкой стандартов в учреждениях высшего образования и др.

[67] Article 153. Council of Common Interests // Supreme Court of Pakistan. URL: https://pakistanconstitutionlaw.com/article-153-council-of-common-interests/ (accessed: 17.06.2017).

[68] National Economic Council reconstituted // Dawn. 2011. 17 мая. URL: https://www.dawn.com/news/629619 (accessed: 17.06.2017).

[69] Article 156. National Economic Council // Supreme Court of Pakistan. URL: https://pakistanconstitutionlaw.com/article-156-national-economic-council/ (accessed: 17.06.2017).