

*ЕФРЕМОВА Ксения Александровна — кандидат политических наук, доцент, доцент Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации, 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76, efremova@tgimo.ru; ведущий научный сотрудник Центра изучения Вьетнама и АСЕАН Института Китая и современной Азии Российской Академии наук, 117997, Москва, Нахимовский проспект, д. 32, efremova@iccaras.ru*

10.56700/f2849-4604-7109-e

## ОБРАТНАЯ СТОРОНА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: МЬЯНМАНСКИЙ ОПЫТ

**Аннотация.** Парламентаризм, равно как и принцип свободного волеизъявления народа, является одной из базовых основ демократического общества. Однако не везде и не всегда парламентаризм приживается. В ряде обществ, только начинающих переход к демократии, парламентаризм нередко вырождается в свою противоположность — не делегирование народом государственных полномочий своим избранникам, а навязывание народу власти тех, кто получает контроль над парламентом, используя «грязные» методы предвыборной агитации и иные, более изощрённые электоральные технологии. Именно такая ситуация сложилась в Мьянме в 2020 г., где по итогам парламентских выборов, организованных правящей партией с явными процессуальными нарушениями, к власти вновь пришла проамериканская контрэлита, что стало поводом для государственного переворота.

**Ключевые слова:** парламентаризм, выборы, Мьянма, Государственный административный совет, Фонд Сороса.

Три года назад в Республике Союз Мьянма произошёл конституционный переворот. К власти пришли пророссийски настроенные военные во главе со старшим генералом Мин Аун Хлайном. Все мировые СМИ тогда решительно осуждали свержение ими законно избранного правительства и роспуск парламента. Я как человек, долгие годы профессионально занимающийся Мьянмой, хочу рассказать, почему это произошло, чего удалось избежать и чего нам ждать дальше.

Начнём с того, что в истории постсоциалистической Мьянмы это уже второй парламент, распущенный военными. Первый раз армия не допустила к власти прозападную оппозицию в мае 1990 года, когда «демократы» (назовём их так), под чётким руководством американских кураторов, провели агрессивную избирательную кампанию и одержали победу на выборах, впервые за несколько десятилетий проходивших на многопартийной основе.

Тогда патриотически настроенные военные отказались передать власть американским ставленникам. В стране начался затяжной период во-

енного правления. Мьянма жила под западными санкциями двадцать лет. За это время, несмотря на санкции, страна добилась определённых экономических успехов, укрепила отношения с ближайшими соседями — Китаем и Индией и вступила в Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии.

В мае 2008 года по итогам всесоюзного референдума в Мьянме была принята новая Конституция. Она предоставляла вооружённым силам значительные политические полномочия, включая назначение глав трёх силовых министерств, парламентские квоты (1/4 в союзном парламенте и 1/3 в региональных парламентах) и право выдвигать своего кандидата на пост президента страны [Constitution... 2008].

В 2010 году были проведены парламентские выборы, которые проамериканская оппозиция демонстративно бойкотировала. В результате, по итогам выборов, к власти пришла проармейская Партия солидарности и развития Союза (ПСРС). С учётом армейской квоты, военные получили большинство в союзном парламенте, что гарантировало избрание на высший пост их выдвиженца (президента в Мьянме выбирают парламентарии).

Главой государства стал лидер ПСРС, отставной генерал Тейн Сейн, который поставил перед собой задачу вывести страну из международной изоляции. Он взял курс на проведение политики национального примирения, постаравшись наладить политический диалог и с крупным мьянманским бизнесом, и с проамериканской оппозицией, и с прокитайскими вооружёнными группировками. Были восстановлены отношения с США и ЕС, частично сняты санкции. Под руководством Тейн Сейна в 2014 году Мьянма приняла на себя почётное право председательства в АСЕАН.

Однако либеральные реформы Тейн Сейна имели и обратную сторону. В 2012 году в стране появилось официальное представительство Фонда «Открытое общество» (*запрещён в России*) американского миллиардера Джорджа Сороса, которое, по признанию его создателя, к тому времени уже двадцать лет осуществляло активную деятельность по развитию демократии в Мьянме [Statement... 2012].

За три года легальной деятельности соросовские специалисты подготовили хорошо обученную команду политических активистов, которые занялись системной работой с избирателями на местах. Особое внимание уделялось так называемым «маргинализованным сообществам» — этническим меньшинствам, женщинам и молодёжи. В политическом плане ставка вновь была сделана на Аун Сан Су Чжи — дочь национального героя Мьянмы генерала Аун Сана, который стоял у истоков борьбы за независимость страны.

Условные «демократы» использовали весьма креативные методы работы с потенциальным электоратом. Так, например, они инициировали кампанию сбора подписей за изменение Конституции в части, касающейся особой роли вооружённых сил. В результате они получили базу

данных граждан, недовольных правлением военных, и далее начали адресную работу с данным контингентом, привлекая его для распространения прозападных идей среди родственников и знакомых.

В итоге на следующих парламентских выборах 2015 года партия Аун Сан Су Чжи с большим отрывом победила проармейскую партию. Во многом этому поспособствовала унаследованная от англичан система голосования в один тур по одномандатным округам, при которой победителю бывало достаточно набрать в своём округе 20–30% голосов при условии, что остальные голоса распределяются между конкурирующими партиями.

На этот раз военные признали победу «демократической» оппозиции и передали ей власть.

Однако пришедшие к власти «демократы» во главе с Аун Сан Су Чжи оказались не вполне компетентны в вопросах государственного управления. Правящую партию сотрясали коррупционные скандалы. При ней разразился самый масштабный в истории страны гуманитарный кризис в штате Ракхайн, когда больше полумиллиона человек народности рохинджа бежало в соседнюю Бангладеш, спасаясь от последствий террористических действий вооружённых исламистов. Не было достигнуто прогресса и в деле общенационального примирения.

Тем не менее мощная пропагандистская кампания, осуществлявшаяся на государственном уровне, вкуче с грамотной предвыборной агитацией помогла «демократам» выиграть очередные парламентские выборы 2020 года. Заявления наблюдателей от проармейской партии о массовой фальсификации списков избирателей и аргументированные сомнения в честности результатов баллотирования президент страны Вин Мьин просто проигнорировал. Очевидно было, что правительство страны не собирается искать компромиссы со своими политическими соперниками.

Понимая, что армия теряет контроль над принятием важных общественно-политических решений (а эта функция вооружённых сил Мьянмы прямо прописана в Конституции страны), мьянманский генералитет принял решение задействовать статью Конституции 40(с), предусматривающую отстранение от власти гражданского правительства в чрезвычайной ситуации, угрожающей территориальной целостности государства, единству нации и суверенитету страны.

1 февраля 2021 года высшее руководство правящей партии, включая президента страны Вин Мьина, было арестовано. Вся власть, в соответствии с Конституцией, перешла к Верховному главнокомандующему вооружёнными силами Мьянмы старшему генералу Мин Аун Хлайну. Был сформирован Государственный административный совет, на который была возложена функция управления страной в режиме чрезвычайного положения.

Первое, что сделали военные, вернувшись к власти, — провели консультации с малыми этническими партиями и начали работу над новым

избирательным законодательством, которое бы давало оппозиции больше шансов на выборах.

Проведение новых свободных и справедливых выборов по более честной пропорциональной избирательной системе и последующая передача государственных полномочий победившей на них партии были включены в «Дорожную карту из пяти пунктов» [Five-Point... 2021], ставшую политической программой Государственного административного совета Мьянмы на ближайшую перспективу.

В ответ около двадцати избранных по старой мажоритарной системе депутатов, тайно собравшись, объявили себя «комитетом, представляющим Союзную Ассамблею» (КПСА) и выбрали так называемое «правительство национального единства» (ПНЕ) в изгнании. Его тут же начали раскручивать в западных СМИ как единственное легитимное правительство страны, хотя в чём состоит его легитимность, понять довольно трудно.

Тем не менее за этими самопровозглашёнными структурами стоит вся мощь западной пропаганды, включая принадлежащую Марку Цукенбергу социальную сеть Facebook (*запрещена в России*). ПНЕ позиционирует себя как единственная законная власть в Мьянме, и в этом качестве его члены даже встречаются с официальными лицами других государств (например, Японии и Малайзии). Однако пока что его официально признал лишь Европейский парламент [European... 2021].

Стоит отметить, что идея создания «альтернативного» правительства в изгнании для Мьянмы не нова. Предшественником ПНЕ является Национальное коалиционное правительство Бирманского Союза (НКПБС) со штаб-квартирой в США, созданное бирманскими эмигрантами после «украденных выборов» 1990 года (существовало с декабря 1990 г. по сентябрь 2012 г.). Но в отличие от НКПБС, ПНЕ — это явление гораздо большего масштаба. Усилиями западных кураторов у него появились своя политическая программа, свой банк, своя криптовалюта и даже свои вооружённые силы — так называемые «силы народной обороны» (СНО).

О последних стоит рассказать подробнее. Фактически это автономные отряды, занимающиеся терактами и громкими политическими убийствами, которые действуют по собственному усмотрению и никому по большому счёту не подчиняются. Нередко они орудуют под эгидой повстанческих вооружённых формирований, ведущих многолетнюю войну с центральным правительством.

Нанести военным большого урона СНО не могут, зато могут создать в обществе атмосферу страха и нетерпимости к тем, кто сотрудничает с нынешними властями. Так они способствуют скорейшему краху «кровавой хунты» — а для этой «благой» цели, как они считают, хороши все средства, даже убийство ни в чём не повинных людей. Жертвы терактов СНО уже исчисляются сотнями.

Таким образом, при непосредственной финансовой поддержке американского филантропа Джорджа Сороса борьба за демократию в Мьянме

выродилась в диверсионно-террористическую войну, в которой «комитет, представляющий Союзную Ассамблею», выполняет роль политического прикрытия, вытягивая деньги из западных спонсоров и паразитируя на самой идее демократического представительства.

Очевидно, что в этих условиях временное мьянманское правительство не может назначить дату следующих парламентских выборов, поскольку так называемые «силы народной обороны» прицельно охотятся за известными политиками, готовыми баллотироваться в депутаты союзного парламента нового созыва. В условиях, когда участие в предвыборной кампании может стоить жизни потенциальным кандидатам и членам их семей, нынешнее руководство страны считает проведение выборов нецелесообразным.

Однако подготовка к ним активно ведётся. В частности, проходят консультации с оппозиционными партиями, готовыми участвовать в парламентских выборах, согласовывается их формат, предусматривающий проведение голосования на пропорциональной основе по закрытым партийным спискам [UEC... 2021]. По итогам этих консультаций в январе 2023 года был принят новый Закон о политических партиях [Political... 2023] (с поправками от 30 января 2024 года [Law... 2024]).

Представляется, что выборы по новой системе будут проведены лишь тогда, когда правительство решит проблему мирного урегулирования, с привлечением к участию в переговорах наиболее влиятельных этнических вооружённых организаций (ЭВО). Если официальному Нейпидо удастся заручиться их нейтралитетом, то правительственным силам будет намного легче справиться с боевиками так называемых «сил народной обороны», признанных в Мьянме террористической организацией.

Переговоры между правительственными вооружёнными силами и ЭВО по достижению общенационального соглашения о прекращении огня активно велись в период правления президента Тейн Сейна, однако увенчались успехом лишь наполовину (соглашение подписали восемь из пятнадцати ЭВО, участвовавших в переговорах; ещё две группировки присоединились к нему позже). Сегодня перед мьянманским руководством стоит проблема обеспечения мирного взаимодействия между различными группами политических оппонентов (куда, разумеется, не входят террористические КПСА-ПНЕ-СНО) с целью провести парламентские выборы, на которых решится будущее страны.

Завершая, подчеркнём, что в случае Мьянмы преждевременная политическая либерализация времён Тейн Сейна привела к засилью иностранных агентов, умело манипулирующих общественным мнением, и выхолостила саму сущность идеи парламентаризма как добровольного волеизъявления народа. И теперь возвращение к парламентской форме правления, на которое настроены нынешние власти страны, будет долгим и осторожным.

### Список литературы

*Constitution of the Republic of the Union of Myanmar*. Naypyidaw: Printing & Publishing Enterprise, Ministry of Information, 2008. 194 с.

European Parliament resolution of 7 October 2021 on the human rights situation in Myanmar, including the situation of religious and ethnic groups (2021/2905(RSP)). — *Официальный портал Европейского парламента*. 7 октября 2021 г. Доступ: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0417\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0417_EN.html) (проверено 08.04.2024)

Five-Point Road Map of the State Administration Council. — *Официальный портал Министерства информации Мьянмы*. 27 мая 2021 г. Доступ: <https://www.moi.gov.mm/moi:eng/news/3631> (проверено 08.04.2024)

Law Amending the Political Parties Registration Law (State Administration Council Law No 15/2024). — *Официальный портал Министерства информации Мьянмы*. 30 января 2024 г. Доступ: <https://www.moi.gov.mm/moi:eng/news/12913> (проверено 08.04.2024)

Political Parties Registration Law (State Administration Council Law No 15/2023). — *Официальный портал Министерства информации Мьянмы*. 26 января 2023 г. Доступ: <https://www.moi.gov.mm/moi:eng/laws/9320> (проверено 08.04.2024)

Statement on George Soros's Visit to Burma. — *Сайт «Фонда Сороса» (запрещён в России)*. 30 марта 2012 г. Доступ: <https://www.opensocietyfoundations.org/newsroom/statement-george-soros-s-visit-burma> (проверено 08.04.2024)

UEC continues third-day meeting of electoral reforms with political parties. — *The Global New Light of Myanmar*. 27 декабря 2021 г. Доступ: <https://www.gnlm.com.mm/uec-continues-third-day-meeting-of-electoral-reforms-with-political-parties/> (проверено 08.04.2024)

EFREMOVA Ksenia Aleksandrovna, *Cand. Sci. (Pol.)*, Associate Professor, Associate Professor, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO), University of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation; 76, Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454; [efremova@mgimo.ru](mailto:efremova@mgimo.ru); Leading Research Fellow, Institute of China and Contemporary Asia of the Russian Academy of Sciences (ICCA RAS); 32, Nakhimovsky prospect, Moscow, Russia, 117997; [efremova@iccaras.ru](mailto:efremova@iccaras.ru)

## THE OTHER SIDE OF PARLIAMENTARISM: MYANMAR EXPERIENCE

**Abstract:** *Parliamentarism, as well as the principle of free will of the people, is one of the basic foundations of a democratic society. However, not everywhere and not always parliamentarism takes root. In a number of societies that are just beginning the transition to democracy, parliamentarism often turns into its opposite – not delegating state powers to their elected officials, but imposing on the people the power of those who gain control over parliament, using “dirty” methods of pre-election campaigning and other, more sophisticated electoral technology. Exactly such a situation*

occurred in Myanmar in 2020, where the pro-American ruling party came to power again after the parliamentary elections organized with alleged procedural violations, which became the reason for a coup d'état.

It is argued that the change of power in Naypyidaw on February 1, 2021 was aimed at amending electoral system in Myanmar, giving more opportunities to pro-military Union Solidarity and Development Party (USDP) and smaller regional parties to achieve a better result at the next parliamentary elections. To a large extent, electoral victories of the National League for Democracy (NLD) were facilitated by the system of voting in one round in single-mandate constituencies (known as "first past the post"), inherited from the times of British colonial rule, in which the winner needed to get mere 20–30% of the votes in his district, provided that the rest of the votes were distributed among the competing parties. Holding of new free and fair elections based on a more honest proportional electoral system and the subsequent transfer of state powers to the party that won them were included in the Five-Point Road Map, which became the political program of the State Administration Council (SAC) of Myanmar for the near future.

**Key words:** parliamentarianism, elections, Myanmar, State Administration Council, Open Society Foundations

---

**РАВАНДИ-ФАДАИ Лана Меджидовна** — кандидат исторических наук, доцент кафедры современного Востока и Африки факультета востоковедения и социально-коммуникативных наук РГГУ; ведущий научный сотрудник Научно-учебной лаборатории комплексного изучения Ирана и доцент НИУ ВШЭ; руководитель Восточного культурного Центра и старший научный сотрудник Центра изучения Центральной Азии, Кавказа и Урало-Поволжья Института востоковедения Российской академии наук (107031, Россия, г. Москва, ул. Рождественка, д. 12; ravandifadai@yahoo.com)

10.56700/s1578-7663-7703-f

## ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕДЖЛИСА (ПАРЛАМЕНТА) ИСЛАМСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ИРАН

**Аннотация.** В Иране регулярно проходят всеобщие прямые выборы разных органов власти, в том числе выборы в Меджлис (парламент). Иранский парламент является одним из важнейших органов власти, однако он не полностью самостоятелен и подчиняется Наблюдательному совету, назначаемому Верховным лидером, без разрешения которого Меджлис не может принять ни один законопроект. В целом парламентский состав меняется циклическим образом в соответствии с изменениями предпочтений избирателей, а также отсева негодных кандидатов Наблюдательным советом. В настоящее время в Меджлисе абсолютно преобладают консерваторы.

**Ключевые слова:** Иран, парламент, выборы, Наблюдательный совет, консерваторы, реформаторы.