

О НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ МЬЯНМЫ/БИРМЫ И НАМЕЧЕННЫХ НА 2010 г. ВСЕОБЩИХ ВЫБОРАХ

Эта статья посвящена общему ознакомлению с новой конституцией Мьянмы, до сих пор у нас неопубликованной и нерассмотренной. При этом автор резюмирует предысторию этой конституции, кратко освещает политическую обстановку в стране перед её принятием и рассказывает об отношении к новой конституции различных бирманских и международных кругов. Вместе с тем он высказывает свои соображения по поводу планируемых на 2010 г. всеобщих выборов.

Предварительно назовем некоторые капитальные факты и тенденции в Мьянме/Бирме, относящиеся к истории конституционного вопроса. Мы увидим, что как идея, он существовал уже ряд лет без особого движения, но приобрел динамику и остроту на фоне ряда политических событий в стране и на международной арене, особенно в 2007-2009 гг.

Из политических событий в стране, значимых для конституционного процесса, мы выделим ниже главные, определяющие. Что касается международной стороны дела, то здесь мы столкнемся буквально с парадоксом, который возник в 2009 г., хотя он еще не получил своего полного развития и завершения. Речь в последнем случае идет о том, что после победы демократического кандидата в президенты США – Барака Обамы, в американском подходе к прежней политике в отношении Мьянмы/Бирмы выявились, с одной стороны, публичная критика прежнего курса США, как не принесшего результатов, а с другой – была поставлена задача разработать новую, более успешную политику Вашингтона в отношении этой страны. Парадокс же заключается в том, что так или иначе, осторожно и ограниченно, началось что-то вроде сближения США и Мьянмы, этих, казалось бы «заклятых официальных врагов» друг друга. Начались некоторые контакты сторон, заявления, встречи и диалоги («engagement») представителей двух стран. Деятели из госдепа США довольно высокого уровня едут в Мьянму «изучать факты», встречаются и разговаривают как с официальными чинами Мьянмы, так и с представителями ее демократической и малоэтнической оппозицией, т.е. проводить линию диалога, так сказать «engagement'a», что было до сих пор неслыханно. Пока на ноябрь 2009 г. судить о перспективе engagement'a еще рано, преждевременно, не все ясно как с бирманской стороны, так и с американской, но если бы «engagement» укрепился, то это могло бы привести к нормализации отношений двух стран, но вряд ли оказать значительное влияние на сам конституционный процесс в

Мьянме. В целом, это пока скорее всего «дипломатический танец» двух неравных субъектов международных отношений.

* * *

Новая конституция Мьянмы стала разрабатываться с перерывами с 1993 г. в рамках так называемой Национальной конвенции (ассамблеи). Это происходило в обстановке внутренних противоречий и конфликтов в стране и под контролем новой военной хунты, захватившей власть в стране в сентябре 1988 г. после подавления демократической революции в Бирме. Тогда же в Бирме была навязана чисто военная диктатура. (Сначала это военная хунта официально именовала себя «Государственным советом по восстановлению законности и порядка», а с 1997 г. – «Государственным советом мира и развития»).

Считая с 1988 г., долгие двадцать лет бирманская хунта обходилась без конституции, управляя страной с помощью директивных произвольных указов, приспособления старых реакционных законов, во многих случаях усиленных в репрессивную сторону, а главным образом – постоянно применяя вооруженную силу армии, полиции и возвращенного срочно спецназа. Армия («тамадо») с ее подсобными военными формированиями и была решающим инструментом политики военной хунты и удержания ею власти в стране.

Силы вооруженного и политического подавления хунтой своих противников в стране были направлены в два основных адреса: против бирманской политической оппозиции, возглавленной НЛД – «Национальной лигой за демократию» (лидер г-жа Аун Сан Су Чжи) и против ряда небирманских народностей и племен страны, выступающих главным образом за ту или иную форму автономии федерального типа.

Военная хунта нанесла ряд сильнейших ударов по бирманским демократам, засадив их лидеров и активистов в тюрьмы или загнав их под домашний арест. Организация демократов была подорвана, но все же идейно выстояла, хотя ее политическая деятельность усилиями властей была резко ограничена. Отделения НЛД по стране военные власти закрыли, многих избежавших ареста активистов вынудили уйти в подполье или бежать за границу. Деятельность ЦК и Исполкома партии в Рангуне формально не запрещалась, но была поставлена под прямой физический контроль армии и полиции и фактически была тоже запрещена. Дом, в котором проживала Аун Сан Су Чжи – генсек НЛД, – был постоянно окружен вооруженными военными, и в него допуск посетителей строго контролировался, либо запрещался (даже для членов руководства партии). Сама генеральный секретарь находится под строгим домашним арестом 14 лет из последних 20-и и не может без специального разрешения выходить из своего собственного дома, окруженного колючей проволокой или железными ограждениями. Сроки ее содержания под домашним арестом периодически продлеваются в целях изоляции ее от на-

селения и событий в стране, на которые она и ее организация могут повлиять неблагоприятным для властей образом. В 2008 г. под искусственным предлогом несоблюдения условий домашнего ареста, срок ареста Аун Сан Су Чжи был увеличен еще на полгода, как раз накануне начала избирательной кампании.

Что касается малой этнической небирманской оппозиции, то против многих из числа их партий и вооруженных групп бирманская армия вела целенаправленные военно-полевые операции, стремясь их ослабить силой или принудив к сотрудничеству с хунтой. На протяжении 90-х гг. с рядом этих этнических малых групп ей удалось договориться о так называемом «прекращении огня», т.е. о перемирии. Но результаты этой договоренности были неустойчивыми, начались отказы от дальнейших требований хунты, кое-где возобновились военные действия или подготовка к ним.

Однако, со временем, все более чувствовалось, что прямое военное правление хунты, основанное на репрессиях, на подавлении бирманских демократов и малых «националов» (этносов), в целом вообще не достигает своей цели – в стране не было ни спокойствия, ни стабильности, ни мира, ни реального развития, не говоря уже о «заработанной» Мьянмой/Бирмой печальной «славы» «страны-изгоя» и одного из «форпостов тирании» в мире. Нарастало ощущение все большего политико-административного и социально-этнического тупика. Из него надо было все равно как-то выходить, хочешь - не хочешь начинать в стране какие-то перемены, улучшать общеполитический климат, предпринимать попытки каких-то положительных, компромиссных реформ.

Необходимость перемен видели и понимали демократы, малые этнические группы страны. Это хорошо понимали иностранные наблюдатели-специалисты. Наконец, в начале 21-го века это стали как-то понимать и внутри самой хунты, хотя, по-видимому, не все и не дружно. В этой обстановке в 2003 г. хунта разработала план действий, получивший официальное (и «громкое») название «дорожной карты к демократии в Мьянме», о чем мы ранее уже писали¹. Как следствие этой «дорожной карты» возобновилась работа над проектом конституции. Но она шла с трудом, стала тормозиться.

Толчком к ускорению послужили новые антиправительственные выступления населения в ряде городов Мьянмы в 2007 г. и особенно так называемая «шафрановая революция» осени того же года². Во главе ее были буддийские монахи, и её лозунгами были «демократия», «политические реформы» и даже такие радикальные требования, как ликвидация военного режима в стране. В ходе антихунтовских демонстраций монахов и присоединившимся к ним мирян (студентов, членов НЛД) военные власти заявили в сентябре 2007 г. о завершении работы над проектом конституции, о готовности ее опубликовать и провести по ней референ-

дум³. Это была явная попытка хунты снизить напряженность в стране, «выпустить пар».

Все же и тут без задержек не обошлось. Вероятно, трудно было хунте расставаться со своей единоличной диктаторской властью, говорить о переменах, реформах, демократии и т.п. Но обстоятельства снова заставили хунту поторопиться. Перед лицом силового, с пролитием крови подавления самой «шафрановой революции», бирманские власти (так сказать, «постфактум» «вдогонку» и в «отместку» ей) усилили массовые физические и судебные расправы над сотнями активистов и последователей этой «революции», а то и просто подозреваемых. Особенно грубо и кощунственно власти обращались с буддийскими монахами, над ними глумились и физически и морально. Свиристествовала и армия, и спецназ, и суды. Последние превзошли себя, вынося приговоры о тюремных сроках на десятки лет, а то и с каторгой.

Все это вызвало во многих странах мира волну резкого осуждения действий хунты, даже в некоторых странах «братской», но и робкой АСЕАН. Стремясь как-то «спасти лицо», бирманский хунте пришлось ускорить проведение в жизнь заявленных этапов «дорожной карты к демократии». Тогда-то и прозвучало заявление хунты в апреле 2008 г. о публикации проекта новой конституции и вновь о парламентских выборах. Хунта в 2008 г. и 2009 гг. дважды провели также большую амнистию тысяч заключенных в тюрьмах людей. Но амнистия распространялась лишь на немногим более ста политических узников режима, более 6-7 тысяч освобожденных относились в основном, по-видимому, к уголовным элементам. По данным правозащитных организаций, политзаключенных в Мьянме сейчас насчитывается примерно 2,1 тыс. человек (их число после «шафрановой революции» возросло примерно вдвое).

Что касается обещанных выборов, то сначала был обозначен только год проведения (2010), без уточнения. Неофициальные же источники предполагают их возможное проведение в мае указанного года.

Так или иначе, получается, что от последних в Мьянме выборов 1990 г., проведенных еще по «невиновской» конституции 1974 г., прошло почти 20 лет бесконституционного военного режима (собственно – жесткой и жестокой азиатской военной диктатуры). Ускоренные события заявления о новой конституции и грядущих выборах были явно рассчитаны на успокоение международной демократической общественности, встревоженной новой активизацией репрессий в Мьянме в ходе и после подавления «шафрановой революции». С точки же зрения внутрибирманской ситуации, в большой амнистии 2008 и 2009 гг. неполитических арестантов был, вероятно, и особый политический расчет хунты. Власти скорее всего преследовали цель заручиться заранее поддержкой на будущих референдуме и выборах возможно большего числа обычных жителей Мьянмы/Бирмы, для которых понятия консти-

туции и выборов скорее всего связывались надеждами на более «мягкий» режим, на большую свободу от преследований и более справедливые в стране порядки. Правда, при этом надо помнить, что на последних парламентских выборах в Бирме 1990 г., в пору тогдашнего кратковременного «расцвета» в стране многопартийной системы и проведения действительно свободных выборов (что было следствием падения однопартийного авторитарно-тоталитарного режима генерала Не Вина), демократическая оппозиция, хотя и добилась абсолютной победы над военной партией (более 80% голосов всех избирателей против 10% «армейских»), но власти она не получила, так как новая военная хунта результата выборов не признала, а потом вообще старалась о них «забыть». Таково было первое крупное политическое самоуправство новой хунты в области избирательной политики.

Референдум по новой конституции 2008 г., опубликованный в апреле 2008 г., был назначен на май того же года. Он был приведен, судя по имеющимся сообщениям прессы, в условиях, вызывающих серьезные вопросы и сомнения. По официальным данным, более 92,48% жителей⁴ высказались или были сочтены высказавшимися «за» проект новой конституции. Насчет большинства «за» сомнений нет. Конечно, большинство жителей надеялось на перемены к лучшему в стране, и хотели их. Вопрос был не в обеспечении большинства как такового (большого или меньшего). Это большинство, по-видимому, было все равно в тех условиях властям гарантировано.

По сообщениям прессы, «голосование» проводилось с нарушениями закона или без его учета, широко применялся способ предварительного голосования или по указанию или выбору начальства. Проблема здесь была во многом также в том, что в ход референдума вмешалась стихия. Референдум был организован сразу после разрушительного урагана-циклона Наргис, несмотря на требования оппозиции отложить референдум до какой-то нормализации катастрофического положения. Циклон ударил по густонаселенным приморским областям Южной Мьянмы в начале мая 2008 г. Особенно стихия обрушилась на районы и население широкой дельты р. Иравади, вызвав небывалые в истории страны жертвы и разрушения (138 тыс. погибших и пропавших без вести жителей и 2-2,5 млн. человек, так или иначе пострадавших)⁵ (гибель родственников, жилища, скота, посевов урожая, дорог, каналов, лодок, разрушение колодцев с пресной водой и перемещения оставшихся в живых в поисках пропавших родственников и пристанища вместо руин)⁶.

Можно сказать, что нормального учета жителей по референдуму в создавшихся разрушительных условиях Южной Мьянмы тогда и быть не могло. Но, как кажется, военным властям был преподан определенный "практический урок" – как действовать в неясных или трудных для голосования условиях, т.е. «не по стандарту», а по поставленной задаче

– обеспечить властям решающее большинство (особенно помня незабываемый опыт провальных для них выборов 1990 г.).

* * *

Нельзя не признать, что юридические документы, кодексы, включая конституции, скорее всего не могут быть отнесены к занимательному жанру чтения. Ведь перечисление и ссылки на главы, статьи, пункты, подпункты и т.п. довольно однообразны, скучны и даже утомительны для внимания и глаз читателя. Но здесь, как кажется, случай с конституцией Мьянмы 2008 г. несколько особый, может быть, по-своему даже единичный. Он специфически острый, связан с текущим временем («переход эпох») и при этом в этой переходности – он – пока последний, самый «свежий» пример. Конституция Мьянмы 2008 г. даже весьма интересна и по-своему содержательна, особенно с политико-идеологической и научно-аналитической точки зрения. Это – шаг из безвременья в какое-то время, более близкое нам, современникам. Ибо речь идет о том, что военный режим Мьянмы-Бирмы с его жесткой многолетней бесконституционной диктатурой сначала «застрял» на десятилетия в своей «военнократии» и, казалось, что этой полуфеодальной антигражданской военной власти-диктатуры и скованной армией несвободы, конца в стране не будет, но оказалось, что под нажимом внутренних и внешних факторов – внутренней демократической и малой национально-этнической оппозиции, а также международной критике и санкциям Запада, особенно США, и недовольства бирманским режимом некоторых стран АСЕАН, этот «военнократический» режим Мьянмы был в конце-концов принужден к какой-то «самоперестройке», к принятию мер по «огражданствованию» своего режима, к попытке хотя бы внешне «облагородить» его, «приписать» его к 21-му веку, модернизировать в чем-то его государственные формы или, говоря иначе, «вестернизировать» его с включением «восточных добавок». При этом творцы новой конституции сохранили в ней ряд политико-юридических опор, сохраняющих большое, иногда решающее, влияние военной элиты на допускаемые в стране гражданские формы структур власти.

Вот с этой общепознавательной точки зрения, с позиций ознакомления с ходом и направлением каких-то изменений и акцентов в нынешнем бирманском военнократическом режиме, и представляет главный интерес новая конституция Мьянмы. Как этот бирманский феномен изменится сегодня, по сравнению со вчерашним днем, какие перемены можно ждать (или не ждать) в дальнейшем? Иными словами – к чему и как идет и может прийти сегодняшняя Мьянма/Бирма? Будет ли ее путь застойным, эволюционным, внутренне-конфликтным, революционным или же прагматически-манипуляционным? Это покажет время.

Мы видели военно-конституционные режимы королевского Таиланда, конституционные военизировано-автократические режимы рес-

публики Индонезия в период Сукарно, Сухарто, а теперь и новых лидеров, стремящихся довольно динамично утвердить в стране демократические порядки. Путь Мьянмы интересно сопоставить с практикой соседей по АСЕАН. В любом случае он будет нелегким и поучительным для страны и региона. Доставит ли он удовлетворение бирманскому народу и внешнему миру – это другой вопрос, на который тоже ответит время.

* * *

Перейдем теперь конкретно к рассмотрению основных положений конституции Мьянмы 2008 г.⁷.

Новая конституция Мьянмы представляет собой объемистый и достаточно четко разработанный и структурированный юридический документ. Он состоит из преамбулы, 15-ти глав, 454-х статей и насчитывает в целом 194 страницы текста на английском языке (бирманский пока недоступен).

Для точности и ясности представляем для читателя поглавное содержание конституции:

	Главы	стр.
	Преамбула	1
1.	Основные (basic) принципы Союза	3
2.	Государственная структура	13
3.	Глава государства	19
4.	Законодательные органы	27
5.	Исполнительные органы	75
6.	Судебные органы	125
7.	Службы (services) обороны	148
8.	Гражданство, Фундаментальные права и Обязанности граждан	149
9.	Выборы	157
10.	Политические партии	164
11.	Условия, касающиеся чрезвычайного положения	165
12.	Поправки Конституции	173
13.	Государственный флаг, Государственная печать, Национальный гимн и Столица	175
14.	Переходные положения	177
15.	Общие положения	179 (194)

Официальное название Мьянмы по конституции 2008 г. в принятом английском международном эквиваленте – «The Republic of the Union of Myanmar» («Республика Союза Мьянма»).

Конституция открывается небольшой преамбулой, в которой подчеркиваются «великолепные исторические традиции» Мьянмы как на-

ции [государства] и отмечается ее единство, независимость и суверенитет. Говорится о вторжении в страну колониализма и потере ее суверенитета в 1885 г., ведении ее народом антиколониальной борьбы за национальное освобождение, в результате чего нация 4 января 1948 г. стала независимым суверенным государством. Затем говорится кратко о конституционной истории Мьянмы. Конституция 1947 г., «принята в спешке», но ее демократическая система не могла быть эффективно материализована. Новая конституция 1974 г. как конституция «Социалистической Республики Союза Мьянмы» [тогда страна именовалась «Бирмой» и переименована в Мьянму задним числом (с 1989 г.), что было директивным указанием военных властей для все переизданий с этим и другими «изъятими» терминами] была основана на однопартийной системе, она «пришла к своему концу из-за общей ситуации в стране 1988 г.» [народного восстания против диктатуры армии]. Далее отмечаются усилия Государственного совета мира и развития (военной хунты) по принятию «многопартийной демократической системы и рыночной экономики в соответствии с национальной ситуацией». Указывается на созыв Национальной конвенции в 1993 г. для выработки прочной (enduring) Конституции. Несмотря на многочисленные трудности и беспорядки, с которыми столкнулась Национальная конвенция, она была вновь созвана в 2004 г. в соответствии с семью этапами Дорожной карты [к демократии], принятой в 2003 г. Поскольку Национальная конвенция смогла принять Основные (базовые) принципы и Детальные основные принципы для формулирования Конституции, Конвенция «успешно завершила свою работу 3 сентября 2007 г.».

Преамбула завершается выражением «твердой решимости народа [нации] в соответствии с принятыми Базисными принципами», изложенными Национальной конвенцией, твердо поддерживать задачи «нераспадения Союза», «нераспадения национальной солидарности» и «укрепления вечного суверенитета». В то же время в преамбуле говорится о дальнейшем развитии «вечных принципов» справедливости, равенства, укреплении мира и процветания народа (National people), о поддержании расового [национального] равенства, вечного единства, укреплении Духа Союза – подлинного патриотизма, постоянной поддержке принципов мирного существования государств (наций), добиваясь мира во всем мире и дружественных отношений между нациями (государствами).

Завершается преамбула заявлением о принятии Конституции Республики Союза Мьянма на общенациональном референдуме 29 мая 2008 г. (Preamble, p. 1-2).

Обратим внимание на то, что в Преамбуле демократическая по своему содержанию конституция 1947 г. оценивается в общем довольно односторонне и даже пренебрежительно («принята в спешке», «не могла быть эффективно материализована», нет указания и даже намек на то,

что конец этой «демократической системе» положил как раз армейский переворот). Отметим также, что понятие «демократии» не включено в состав «вечных принципов справедливости и равенства», хотя позже в Главе I («Базисные принципы») (см.) это понятие, как система, увязывается с прилагательным «дисциплинированная», что, вообще говоря, возможно и имеет свой смысл, но несколько «наискосок» от сущности самого понятия.

* * *

Глава I Конституции, как уже говорилось, названа «Базисные принципы Союза». Можно утверждать, что главные идеи, принципы и кредо авторов Конституции изложены именно в этой главе. Некоторые формулы повторяются из Преамбулы (о независимости и суверенности Республики Союза Мьянма, о «нераспадении Союза», о «нераспадении национальной солидарности»). То же самое можно сказать о тезисе об укреплении «вечных принципов справедливости, свободы и равенства в Союзе». Однако большинство статей или пунктов все же новые и, как представляется, многие из них особенно важны, особенно в сфере организации государственной власти, устройства государства как многонациональной (полиэтнической) структуры, способной сохранять единство. Например, записано, что Союз конституируется как Союзная Система (статья 8), т.е. как какое-то объединение, но не федеративного типа, с которым может связываться идея либерализма. Союз в данном случае оказывается жесткой структурой, из которой никакая его территориальная часть никогда не может выйти из него (статья 10).

Есть вещи более фундаментальные в сфере политической организации. Так, в статье 7 записано, что «в Союзе практикуется подлинная, дисциплинированная многопартийная демократическая система». Звучит это на словах в целом обещающе, но для конституции термин «дисциплинированная», на наш взгляд, неуместен, т.к. звучит несколько пугающе, в сущности, он противопоставлен демократии и свободе, как их в основном понимают в мире. Термин «ответственная» был бы здесь более удачен. В статье 6 (пункт «d») та же идея формулируется несколько более развернуто, как одна из постоянных целей Союза: «процветание подлинной, дисциплинированной многопартийной демократической системы».

* * *

В Главе I вновь (после Преамбулы) повторяется положение о том, что «экономической системой Союза является рыночная экономическая система» (статья 35). При этом довольно подробно для конституции перечисляются инструменты экономической политики. Стоит привести содержательную на этот счет статью 36. В ней говорится: «Союз разрешит всем экономическим силам, таким, как Государство, региональные организации, кооперативы, совместные венчурные предприятия, част-

ные лица и т.д., – принимать участие в экономической деятельности для развития национальной экономики (пункт «а»); Государство «будет защищать и предупреждать действия, которые наносят вред общественным интересам путем монополизации или манипулирования цен со стороны отдельных лиц или группы с намерением поставить под угрозу справедливую конкуренцию в экономической деятельности» (пункт «b»); Государство будет стремиться улучшить жизненный уровень народа и развитие инвестиций» (пункт «e»); откажется от национализации экономических предприятий (пункт «d»); откажется от демонетизации денежных средств, законно находящихся в обращении» (пункт «с»).

Нижеследующая статья (37) имеет дело с политикой в отношении естественных ресурсов. Так, конечным собственником всех земель и всех природных ресурсов является Союз (пункт «а»). Государство примет необходимый закон для контроля над добычей и использованием находящихся в государственной собственности естественных ресурсов путем применения экономических сил. Государство разрешит гражданам право частной собственности, право наследования, право частной инициативы и на патент (пункт «с»).

Здесь хочется сделать некоторые замечания. На первый взгляд в этих статьях (36 и 37) речь идет вроде бы о создании смешанной государственно-частной экономики или чего-то вроде государственного капитализма. Но он в течение многих лет уже существует в Бирме/Мьянме, причем при резком возвышении и возобладании (монополизации) роли военного государства, государства правящей военной хунты и ее близкого окружения (родственники, «прокси» /«свои люди»/). Так что положения, изложенные в этих статьях новой конституции – это положения по сути дела сегодняшнего дня Мьянмы. Конечно, различные факторы с течением времени (модернизация, диверсификация, демократизация, какая-то «конвергенция» военного и гражданского предпринимательства при активизации всего частного предпринимательства) могут усилить гражданское начало в этом предпринимательстве и вообще в экономическом (и политическом) развитии страны. Но как это будет на практике и когда будет (если будет) покажет будущее, причем, вряд ли близкое.

Представляет новшество введение в административное деление Мьянмы новых терминов-подразделений (статья 9). Существовавшие до этого семь «дивизионов» (divisions – по-бирмански «тайн») стали называться «регионами», а за семью (национальных) «государств» или «штатов», как мы их ранее по-разному и неточно обозначали, и по конституции на английском языке за ними осталось прежнее английское название «state» (по-бирмански они называются «тайнпы»). Термин State в данном случае был и остается вполне двусмысленным, он может означать и «государство», и его внутреннюю единицу – штат. По-русски этот тер-

мин «State» («тайнпьи» по-бирмански) лучше всего переводить как «штат», хотя по сравнению с термином по-английски («State») это может восприниматься некоторыми этническими меньшинствами как «понижение своего статуса». Поэтому им лучше принять этот термин по-бирмански. Существующие семь регионов и семь штатов имеют равный статус и за ними сохраняются их прежние именные названия.

Статья 10 I Главы звучит более чем жестко (в сравнении, например, с конституцией 1947 г.). В этой статье запечатлено, что «никакая часть территории Союза» – регионы, штаты, союзные территории и самоуправляющиеся («self-administered») районы (areas) никогда не могут выйти из Союза.

Из дальнейших статей Конституции, посвященных государственному устройству Мьянмы, выделим наиболее существенные

Так, говорится, что три ветви суверенной власти – законодательная, исполнительная и судебная – отделены друг от друга, поскольку это возможно, и выполняют друг за другом взаимный контроль, «check and balances» (статья 11). Три ветви суверенной власти разделены друг от друга и делят ее в рамках Союза, регионов, штатов и самоуправляющихся районов (ст. 11, пункт «b»).

Законодательная власть осуществляется Союзным Хлудо, Региональными Хлудо и Штатным Хлудо. Все они по Конституции называются одинаково – Хлудо (парламентом) (что создаст у читателя известные затруднения). Больше того, Союзный Хлудо состоит также из двух Хлудо (один избирается на базе района (тауншипа) и населения), другой Хлудо с одинаковым числом представителей избирается от регионов и штатов (статья 12, пункты «a» и «b»). Есть еще 2 Хлудо – один избирается в каждом из 7 регионов, другой – в каждом из 7 штатов (статья 13). Союзный Хлудо, региональные и штатные Хлудо включают в себя персонал вооруженных сил как представителей Хлудо, назначенных главнокомандующим в количестве, определяемом Конституцией (см. ниже).

Что касается национально-этнических групп («races»), то на основе численности населения их представители имеют право участвовать в законодательных органах регионов и штатов и соответствующих самоуправляющихся районов (статья 15).

Главой Союза и главой исполнительной власти является президент (статья 16).

Исполнительная власть Союза осуществляется Союзом, регионами и штатами. Самоуправляющаяся власть исполняется самоуправляющимися районами, как предписывается Конституцией (статья 17, пункт «a»). В исполнительные органы Союза, регионов, штатов, Союзной территории, самоуправляющихся районов и административных районов включен персонал вооруженных сил, назначенный Верховным командующим, и этот персонал несет ответственность за вопросы обороны,

безопасности, пограничного управления и т.д. и т.п. (статья 17, пункт «b»). Что касается национально-этнического населения, представителям которых разрешено участвовать в законодательных органах регионов, штатов или самоуправляющихся районов, то в соответствии со статьей 15 Конституции, этим представителям разрешено участвовать главным образом в решении своих национально-этнических вопросов (статья 17, пункт «c»).

Судебная власть осуществляется Верховным судом Союза, Высокими судами регионов, Высокими судами штатов и судами различного уровня, включая суды самоуправляющихся районов. Верховный суд в Союзе один. Он является самым высоким судом Республики. Верховный суд имеет право принимать постановления. Высокий суд создается в каждом регионе или штате.

Предписаны в Конституции следующие юридические принципы: исполнять справедливый суд (justice) независимо, согласно закону; осуществлять справедливый суд в открытом суде, если не запрещено законом; гарантировать во всех случаях суда право на защиту и право апелляции, согласно Закону.

Обратим внимание на некоторые другие принципиальные положения Конституции 2008 г., касающиеся государственного устройства Мьянмы.

Согласно Главе I (статья 6, пункт «d»), Конституция ставит целью установление в стране «процветающей подлинной дисциплинированной многопартийной демократической системы», а «экономической системой Союза» (Мьянмы) объявляется «рыночная экономика» (этих вопросов мы уже касались говоря о Преамбуле). По своей идее эти положения Конституции имеют, несомненно, основополагающее значение, ибо объемлют принципы государственной политической и экономической структуры страны, ее базы и соответствующих направлений политики.

В конституции подробно разработана и фразеологически оформлена как будто гражданская система парламентского устройства власти («хлудо» – парламент в разных видах и на разных его уровнях). Народный хлудо (парламент) («Пьиду хлудо») состоит из 440 депутатов; хлудо (парламент) национальностей («Амьоза хлудо») – из 224.

В Конституции говорится о разделении властей (Глава I), о свободных выборах (Глава IX), правах человека (Глава X, Глава I и VIII) и гражданина. Разрешены на определенных условиях политические партии. Право голоса имеют граждане с 18 лет, голосование тайное. Права на участие в выборах не имеют члены религиозных орденов, лица, отбывающие наказание, должники (Глава IX). Записано право отзыва депутатов (статья 396), заявлено о защите интересов крестьян, рабочих, интеллигенции (Глава I, статьи 22-23), персонала гражданской службы (статья

26, пункт «b»), причем интересно, что эти служащие не должны заниматься партийной политикой (статья 26, пункт «a»).

* * *

Глава X Конституции посвящена политическим партиям. В статье 406 этой главы указывается, что политическая партия имеет право свободно организовываться, принимать участие и конкурировать на выборах (пункты «a» и «b»). Это, пожалуй, единственное позитивное положение в главе о партиях, которое может питать надежду на оживление подавленной до этого партийно-политической жизни Мьянмы. Конечно, в этой главе есть обычные, нормальные положения и пункты о необходимости лояльности партий государству, о поддержке ими задач «нераспада Союза и национальной солидарности», об увековечении суверенитета, об уважении Конституции и Закона. Но главное негативное содержание этой главы о партиях заключается в том, что в будущей конституционной Мьянме партийно-политическая жизнь может пребывать под тяжким прессом ограничений и угроз запрещения после первоначальной регистрации их военными властями (перед парламентскими выборами) (см. статью 405, пункт «c»). Трудности для партий состоят в необходимости принятия ими всех условий, нарушение хотя бы одного из которых ведет к запрету партии. Например, партия лишается права на «продолжение существования», если она была объявлена «незаконной ассоциацией по существующему закону» (статья 407, пункты «a», «b»). Или если орган, имеющий полномочия регистрировать политические партии, найдет, что данная политическая партия нарушает одно из условий, сформулированных в статье 407 (пункты «a», «b», «c», «d»), то регистрация партии отменяется (статья 408).

Ограничение политической жизни и деятельности партии хунта может осуществить прямо по конституции, или и без нее – опираясь на прецеденты своего режима. Новая конституционная власть сможет с помощью лоялистского нового правительства с легкостью «прихлопнуть» неудобные ему партии – запретить их под предлогом борьбы с нарушениями как Конституции, так и закона. Тем самым хунта, а затем новая власть, лояльная армии, может продолжить и усилить старую линию исключения «вредных» оппозиционных партий из списка законных политических организаций и сократить до минимума их число. Что же тогда будет с действительно обещанной «многопартийной демократией» в стране?

* * *

Многие из названных выше статей Конституции 2008 г. могут создать впечатление, что обрисована картина почти что гражданского демократического парламентаризма. Но при более внимательном и глубоком рассмотрении структуры видно, что это не так, не совсем так, а может быть, скажут некоторые наблюдатели и аналитики – и совсем не так.

Так или иначе, эта на первый взгляд картина гражданского демократического парламентаризма отнюдь не является чисто гражданской, а сам парламентаризм вследствие его чрезмерной «заорганизованности» и ограничений представляется придавленным направляющей рукой (или «механизмом») «сверху». Этой «рукой» (или «механизмом») являются вооруженные силы страны (Тамадо), которых новая конституция уполномочивает участвовать в «роли национального политического руководства («The leadership») страны (Глава I, статья 6 «f»). Конституция называет Тамадо «единственной патриотической вооруженной силой, которая является сильной, компетентной и современной» (там же, статья 20, пункт «f»). Выше мы говорили о численности членов Хлудо-парламентов Мьянмы по Конституции 2008. Но здесь требуется уточнение. Так, из 440 депутатов 330 из них избираются, а 110 выдвигаются верховным главнокомандующим из военного персонала, т.е. фактически назначаются (Глава IV, статья 109). Соответственно из 224 депутатов Национального Хлудо-парламента 168 депутатов избираются, а 56 назначаются главкомом из военного персонала (или просто назначаются). В целом 25% состава парламентов являются неизбираемые военные лица, прямые представители армии. Эти 25% военного состава парламентов Мьянмы весьма существенны при внесении и особенно при принятии поправок к Конституции.

Эти поправки, согласно статье 426, Конституции (глава XII), принимаются при условии, что за них голосуют более, чем 75% депутатов Союзного Хлудо (парламента). Это значит, что оппозиционным партиям будет практически очень трудно добиться принятия своей поправки, особенно при предположении (весьма реальном), что хунта при подготовке выборов в парламент сумеет обеспечить себе большинство и без военных депутатов, которых можно рассматривать как дополнительную гарантию этого хунтовского большинства в экстраординарных случаях.

Мало того, Конституция 2008 г. разрешает главнокомандующему вооруженными силами Мьянмы в «чрезвычайных условиях (как угроза распада Союза, национальной солидарности, восстание, насилие) брать власть в свои руки и осуществлять государственную суверенную власть (Глава I, статья 40, пункт «с»). Что касается регионов, штатов и самоуправляющихся районов, то при чрезвычайных обстоятельствах в этих областях страны Президент страны имеет право осуществлять в них законодательную власть (Глава I, пункт «а»).

Вообще в Конституции имеются положения, которые чрезмерно возвышают государственную роль армии в ущерб гражданским институтам. Можно сравнить в Главе I статьи 4 о суверенной власти Союза, исходящей от граждан, и статьи 6 той же главы (пункт «f»), где как уже указывалось, говорится «об участии армии в роли национального политического руководства страны».

* * *

Новая Конституция Мьянмы вызвала разноречивую реакцию в Мьянме и в мире. До последнего времени официальная демократическая оппозиция хунте – Национальная Лига за демократию (НЛД) выступала против конституции (а ранее и референдума), считая их недемократическими по процедуре подготовки и содержанию и настаивая на внесении в нее поправок. Часть этой оппозиции внутри и вне Мьянмы принимает новую Конституцию как неизбежное («лучше конституция, чем без нее»). Этнические меньшинства Мьянмы относятся к Конституции по-разному: одни – «за», другие – «против». Среди них возможны расколы и сближение с хунтой. Западные оппоненты бирманского режима критикуют Конституцию как недемократическую, нацеленную на удержание военными своей власти, но часть западных дипломатов и специалистов по Мьянме исходит из необходимости в сложившихся условиях диалога с бирманской хунтой.

По мнению автора, именно новые условия в Мьянме (полный двадцатилетний политический тупик в отношениях хунты и оппозиции и с трудом вырванное у хунты согласие идти на какую-никакую конституционную реформу с демократическим фасадом) делают сейчас целесообразным поиск компромисса оппозиции с военным руководством страны, ее отказ от линии на постоянную конфронтационность в отношении хунты и участие в парламентских выборах, хотя бы для подтверждения своей легитимности и получение общенациональной трибуны. При этом, как считает автор, надо учитывать возможное изменение политики США в отношении Мьянмы в направлении engagement – диалога с хунтой и ослабления прежних связей с нынешней демократической оппозицией, которая потеряла прежнюю силу, будучи «выбита» репрессиями хунты физически и запутавшись в своих внутренних трудностях и противоречиях. К тому же в США, по-видимому, просто устали от чересчур тесных отношений с бирманской демократической оппозицией, которая, скорее всего, настроена на победу демократии в Мьянме каким-то фантастическим путем и не столь бирманскими, сколь «американскими руками». Бирманской оппозиции требуется скорее всего реорганизация, участие во всеобщих выборах и вхождение в хлудо как законного представителя избирателей. Борьба за демократию и свободу никогда не будет поздно.

Взвешивая все факторы, автор предполагает, что голосование на планируемых всеобщих выборах 2010 (если они состоятся) должно дать большой перевес представителям хунты (как бы в отместку за ее бесславное поражение на выборах 1990 г.). Саму систему парламентаризма или «хлудизма» после выборов 2010 г., по-видимому, надо оценивать как политическую авторитарную систему смешанного военно-гражданского типа, причем с армией физически и конституционно гото-

вой перейти в неблагоприятных для себя условиях к прямому военному правлению в стране. Эту систему можно в известной мере уподобить политическим порядкам, существовавшим в Индонезии при президенте Сухарто, которая существовала длительное время, но, в конце концов, развалилась.

* * *

Однако конкретно предсказать ход вещей в Мьянме в 2010 г., когда и если состоятся всеобщие выборы, невозможно. Нужно включиться разным силам Мьянмы в эти выборы, и только после этого действовать левым и правым согласно реально сложившейся обстановке. При этом надо помнить по меньшей мере о двух больших факторах. Один из них – постоянный и вечный, это – время. Время бесконечно, как сама история, и поэтому о перспективе развития событий в Мьянме надо думать как о процессе, как о постоянно меняющемся ходе событий, имеющих свои взлеты и падения, при которых активность разных политических сил, особенно демократических, связанных с населением, с народом, всегда была и будет ускорителем или стабилизацией развития политической обстановки. Этот фактор в основном внутренний.

Но в 2009 г. после победы демократической партии США в отношении Мьянмы сильно активизировался американский фактор, о чем я писал в этой статье выше. Можно добавить о том, что американцы тоже очень большие прагматики и очень пекутся о своих интересах. Можно говорить и об их своекорыстии, как это принято среди держав мира. Для американцев Мьянма очень интересна и важна и политически, и экономически (Китай, ресурсы Мьянмы и ЮВА). Американцы запоздали с изменением своей непримиримой политикой к официальной Мьянме, хотя их критика диктаторской политики военной хунты была вполне справедлива. Но они переборщили со своей поддержкой демократической оппозиции, приучив ее к иждивенчеству. Сейчас они хотят наверстать упущенное. Поэтому началось некоторое сближение официальных США и Мьянмы, выход США к открытым контактам не только с правителями Мьянмы, но и с ее различными оппозиционными силами, в том числе, конечно, с лидерами Национальной Лиги за демократию. События закрутились, что-то вроде дипломатической горячки. Надежды на нормализацию отношений в Мьянме, правда, усилились. Возросли расчеты на вовлечение в парламентские выборы оппозиционных сил, включая Национальную Лигу. Американский интерес к Мьянме сейчас, по мнению автора, следовало бы использовать особенно в интересах внутренней нормализации в Мьянме. Во внутренней стабилизации в Мьянме заинтересованы фактически все страны, соседние и дальние, имеющие связи или отношение к этой стране. Сейчас Бирме нужна умеренность во внутренних делах и политике. Желательны некоторые изменения в Конституции в пользу гражданских сил и институтов.

В заключение автор хотел бы сказать, что он коснулся в Конституции лишь некоторых проблем, «лежащих на поверхности». Нужен более глубокий и всесторонний анализ ее, который бы способствовал пониманию трудного, конфликтного, изломанного и милитаризованного пути развития этой страны, в целом пока потерпевшего неудачу. Неудача не ставит Мьянму в мире особняком – стран неудачников в «третьем мире» немало. Особняком ее ставит милитаризм ее власти.

* * *

Post scriptum. Если 2007 год можно назвать «годом шафрановой революции» («монашеско-буддийской») в Мьянме, год 2008 – годом опубликования и официального одобрения на референдуме новой конституции страны, то 2009 г. стал годом неожиданных поначалу изменений к лучшему американско-бирманских отношений, происшедших в связи с избранием новым президентом США демократа Барака Обамы и назначением государственным секретарем тоже члена демократической партии США – Хилари Клинтон, давно симпатизировавшей демократической оппозиции Мьянмы – Национальной Лиге за демократию (НЛД) во главе с г-жой Аун Сан Су Чжи. Как уже отмечалось выше, в течение летних и осенних месяцев 2009 г. началось осторожное сближение двух стран, возобновление контактов, визитов – встреч высокопоставленных фигур США с бирманскими чинам и оппозицией, включая Су Чжи. Реакция в Мьянме на улучшение отношений двух стран была положительной с надеждой на дальнейший успех. Характерно, что стал меняться сам тон и стиль отношений сторон (проявление терпимости и лояльности). Американцы отказались от навязывания Мьянме своих представлений о демократии и пути как к ней придти. Бирманская официальная сторона прекратила нападки на США.

Ознакомление с опубликованной фактурой свидетельствует о том, что идущий процесс сближения сторон скорее всего будет затяжным и долгим. Виной этому отчасти длительный разрыв отношений двух стран, когда приходится их налаживать вновь. Отчасти это традиционная замкнутость и неуступчивость бирманского военного руководства и его привычный страх, как бы его не обманули более сильные и опытные партнеры. Объективно дело тут еще не в меньшей степени в остроте, трудности, многообразии самых различных проблем страны, накопившихся к тому же в условиях длительного изоляционистского режима военной хунты. Отчасти это – следствие экономических и политических санкций против этого режима, принятых более десяти лет назад ведущими западными державами против этого режима. Причем особенную активность в санкциях против Мьянмы проявили США.

На конец ноября 2009 г., когда была закончена эта статья, отношения США и Мьянмы не изменили общей тенденции к улучшению, нормализации, хотя некоторые старые «загвоздки» тоже показывались. По-

следним проявлением развития этих отношений и вместе с тем выявление позиций сторон по острому вопросу условий проведения всеобщих парламентских выборов в Мьянме по конституции и 2008 г. были высказывания сторон во время ноябрьской конференции стран АТЭС в Сингапуре. Ей предшествовало или за ней последовало «историческое» мировое турне президента США Б. Обама по странам Азии. В конце конференции стран АТЭС прошел саммит США-АСЕАН, участниками которого были 11 стран, в том числе президент Обама и премьер Мьянмы генерал Тейн Сейн.

Еще во время своего визита в Японию 14 ноября с.г. президент США призвал военных правителей Мьянмы освободить из-под домашнего ареста Аун Су Чжи, сказав, что это является предварительным условием для любого смягчения американских санкций против военной хунты страны. Он подчеркнул, что Мьянме нужно сделать «ясные шаги» к демократии, включая безусловное освобождение из бирманских тюрем всех политических заключенных, положить конец конфликту с группами этнических меньшинств Мьянмы, начать «подлинный диалог с оппозицией и меньшинствами ради общего будущего»⁸.

На саммите США-АСЕАН президент Обама повторил личную просьбу к правителям Мьянмы освободить Аун Сан Су Чжи и всех политических узников⁹. Но в коммюнике конференции США-АСЕАН призыв относительно освобождения Су Чжи был исключен. Однако коммюнике подчеркнуло «важность достижения национального примирения» в Мьянме и твердо указало на то, что предстоящие выборы в этой стране должны быть проведены свободным, справедливым и прозрачным образом¹⁰.

Этот тезис или мотив относительно выборов в Мьянме делается фактически главным и повторяется госсекретарем США и мировой демократической прессой.

В США была в последние месяцы принята довольно устойчивая формула отношений с Мьянмой: мы за диалог, за engagement с Мьянмой, но санкции против нее не снимем, пока она не сделает ощутимых шагов к демократии, имея здесь в виду, прежде всего проведение справедливых, убедительных выборов.

Ответом бирманской официальной стороны является утверждение, что Мьянма приняла конституцию, которая вводит многопартийную демократическую систему и проводит в 2010 г. парламентские выборы.

Ясно, что при наличии значительной оппозиционной и международной критики в адрес этой конституции и какой-то нормализации отношений между США и Мьянмой проблемы этих отношений, в сущности, остаются и их, наверное, при доброй воле сторон можно в основном решить.

Позицию автора по вопросу новой бирманской конституции и выборов в Мьянме можно обобщить так. Он против правления военной хунты и за демократические перемены в стране. Но Мьянма находится в глубочайшем политическом и моральном кризисе в течение, по меньшей мере, 20 лет военной диктатуры и пребывает в реальном историческом тупике. История не кончается на первых сроках пребывания у власти смешанного военно-гражданского конституционного правительства в Мьянме. Борьба демократии за политический и социальный прогресс может и должна быть возобновлена в новых условиях, после выборов, как это делается обычно в большинстве стран. Включение бирманской оппозиции в конституционную фазу развития может только усилить этот процесс. Во всяком случае, на наш взгляд, «игра стоит свеч».

¹ См. Васильев В.Ф. «Дорожная карта к демократии» в Бирме/Мьянме. – Юго-Восточная Азия в 2003 г. Актуальные проблемы развития. М., ИВ РАН, 2004, стр. 106-116; он же, Противоречия и проблемы дорожной карты демократии – Юго-Восточная Азия в 2004 г. Актуальные проблемы развития. М., ИВ РАН, 2005, стр. 116-127.

² См. также Симония А.А. «Шафрановая» революция в Мьянме: причины и последствия. – Юго-Восточная Азия: Актуальные проблемы развития. Выпуск XI. Юго-Восточная Азия 2007-2008 гг. М., ИВ РАН, 2008, стр. 216-232.

³ «A Chapter for thugocracy» – The Economist, L. 2007, Sept. 8 №36, с. 55-56.

⁴ «The Irrawaddy». 07.07.2008 (со ссылкой на официальный источник).

⁵ «The Australian». 11.02.2009 (AFP). Другие данные несколько расходятся, но немного.

⁶ Что касается внутренних перемещенных лиц в районе циклона, что источники ООН называют цифру 800 тыс. человек («World network». 19.12.2008, 15.12.2009).

⁷ Автор выражает искреннюю благодарность М.А. Ананьину за предоставление в мое распоряжение копии этой конституции в официальном бирманском переводе на английский язык.

⁸ «Obama says release Sun Kyi, but Rights whisper grow»: <http://Irrawaddy.org>. 14.11.2009.

⁹ The Irrawaddy, 16.11.2009.

¹⁰ Ibid.