

Шан (Мьянма)

1. Страновые характеристики

Площадь территории Союза Мьянма составляет 676578 км². Географически страна расположена в Юго-Восточной Азии, на севере и северо-востоке граничит с Китаем, на востоке и юго-востоке – с Народной Демократической Республикой Лаос и Королевством Таиланд, на западе – с Народной республикой Бангладеш и Индией. Столица – город Нейпидо¹.

Численность населения по данным World Data Bank составляет 53897154 человек (2015)².

Этническая структура населения. Этнический состав страны очень сложный и включает в себя более 135 народностей³, можно выделить 8 самых крупных этнических групп, каждая из них (кроме основной для страны этнической группы бирманцев) имеет свой собственный штат с идентичным названием:

- 1) Бирманцы - 69% населения.
- 2) Шан – 8,5%
- 3) Карены – 6,2%
- 4) Араканцы – 4,5%
- 5) Мон – 2,4%
- 6) Чин – 2,2%
- 7) Качин – 1,4%
- 8) Кая (красные карены) – 0,4%⁴.

Помимо лингвистической, фракционализация населения Мьянмы также проходит по религиозной линии. Большая часть населения Мьянмы исповедует буддизм - 89,36%, затем христианство - 4,91%, ислам - 3,83%, традиционные религии Мьянмы - 1,15%, индуизм - 0,5%⁵.

По территории страны население распределено неравномерно. Так, результаты переписи показывают, что Янгон имеет самое большое население – 7,36 млн человек. Затем – Иравади (6,18 млн человек), Мандалай (6,16 млн человек), Шан (5,82 млн человек), Сагайин (5,32 млн человек). Эти пять регионов составляют практически 60% от общей численности населения страны. Наименее населенный штат – Кая (286 тысяч человек), затем Чин (478 тысяч человек), Нейпидо – 1,16 млн человек, Танинтайи

¹ Myanmar in Brief. URL: <http://www.csostatat.gov.mm/Myanmar.asp> (дата обращения 01.10. 2017)

² Population of Myanmar URL: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=MM> (accessed: 01.10. 2017)

³ Ethnic Nationalities of Burma. URL: <http://www.oxfordburmaalliance.org/ethnic-groups.html> (дата обращения 01.10. 2017)

⁴ Данные на 1983 г. (Alesina A. at al. Fractionalization. - Journal of Economic Growth. – 2003. - № 8. - P. 155-94).

⁵ Данные на 1983 г. (Alesina A. at al. Fractionalization. - Journal of Economic Growth. – 2003. - № 8. - P. 155-94).

– 1,40 млн человек, Карен (1,57 млн человек). На эти штаты и регионы приходится 9,5% от населения страны⁶.

Таблица 1. Административные единицы, население и зоны проживания штатов и регионов Мьянмы

States and Regions	State Structure		Population Estimates			Land Area (Km2)	Population Density
	Districts	Townships	MIMU	Planning Dept.	Mean		
Kachin	4	18	1,442,235	1,579,000	1,510,618	89,041	17
Kayah	2	7	277,428	356,000	316,714	11,733	27
Kayin	3	7	1,431,977	1,816,000	1,623,989	30,381	53
Chin	3	9	475,987	554,000	514,994	36,019	14
Sagaing	8	34	5,132,058	6,541,000	5,836,529	94,623	62
Tanintharyi	3	10	1,365,467	1,714,000	1,539,734	33,748	45
Bago	4	28	4,848,206	6,008,000	5,428,103	39,404	138
Magway	5	25	4,093,406	5,623,000	4,858,203	44,820	108
Mandalay	7	29	5,759,158	8,422,000	7,090,579	37,024	192
Mon	2	10	2,115,207	3,137,000	2,626,104	12,297	214
Rakhine	4	17	3,222,461	3,306,000	3,264,231	36,778	89
Yangon	4	45	5,961,955	7,023,000	6,492,478	10,171	638
Shan*	12	40	4,493,308	5,660,000	5,076,654	155,801	33
Ayeyarwady	6	26	6,316,999	8,041,000	7,179,000	35,138	204

* Shan population excludes 6 townships with no available data.

Source: Myanmar Information Management Unit (2011); Myanmar Statistical Yearbook (2011); and Ministry of National Planning and Economic Development.

ВВП на душу населения: 1161,48 USD (2015)⁷

Индекс неравенства 34,10 (2015)⁸

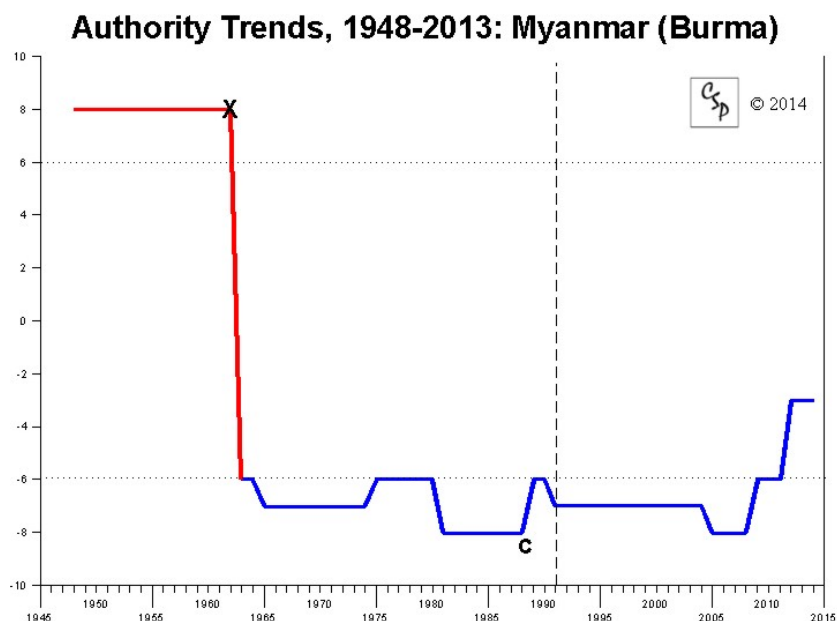
Политический режим (1999-2014) характеризует Polity Index: с 2000 по 2010 г. - авторитаризм, а с 2010 по 2015 - анократия. (см. рис 1)

⁶ Myanmar Statistical Information Service. URL: http://www.mmsis.gov.mm/sub_menu/statistics/fileDb.jsp?code_code=003# (accessed: 01.10.2017)

⁷ ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

⁸ ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

Рисунок 1. Индекс Polity Мьянма



Источник: Polity Index Project. URL: <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>
(accessed: 01.10.2017)

Конституционный дизайн. Мьянма - государство с республиканской формой правления и федеративным устройством. На сегодняшний день в стране действует Конституция, принятая путем всенародного голосования на национальном референдуме 29 мая 2008 г. В соответствии с ней Республика Союз Мьянма - демократическое и суверенное, многонациональное государство. Союз является единственным собственником всех земель и всех природных ресурсов как над землей, так и под ее поверхностью.

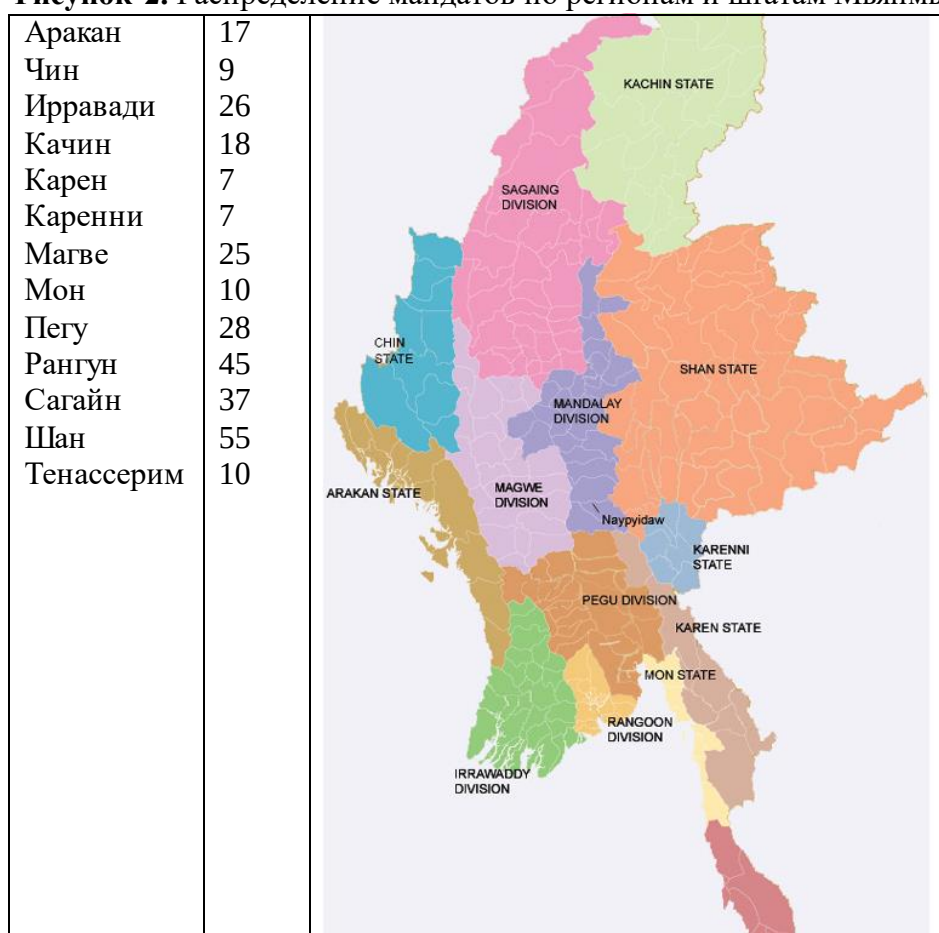
Несмотря на то, что правительство Мьянмы возглавляет президент, в стране парламентская форма правления, так как Президент Мьянмы рекрутируется на основе результатов парламентских выборов. Он избирается коллегией выборщиков, которая формируется тремя группами депутатов Национального законодательного собрания. В первой группе представлены депутаты, избранные от регионов и штатов с равным числом депутатов; во второй группе представлены депутаты, избранные от городских поселений и поселков. В последней группе представлены военнослужащие, назначенные Главнокомандующим силами обороны Мьянмы. Каждая группа избирает вице-президента, а затем президентская избирательная коллегия выбирает одного из трех вице-президентов из числа кандидатов на пост Президента. Президент и вице-президенты избираются сроком на пять лет, не могут занимать данные должности более двух сроков подряд.

В Конституции Мьянмы есть статья 59F, гласящая, что «в случае, если один из ваших законных детей имеет гражданство другого государства, то вы не можете участвовать в выборах на должность президента». Это привело к тому, что после победы в 2015 г. на выборах Национальной лиги за демократию ее лидер Аун Сан Чжи, чьи сыновья – подданные Великобритании, не могла занять высший пост, и для нее

была специально создана должность государственного советника, который фактически руководит мьянманским правительством.

В Мьянме действует двухпалатный парламент Ассамблея Союза (Pyidaungsu Hluttaw). Палаты формируются одновременно, срок исполнения полномочий - 5 лет. Депутаты, занявшие места в кабинете министров, освобождают места в парламенте. Для занятия освободившихся мест проводятся дополнительные выборы. Верхняя палата - Палата национальностей (Amyotha Hluttaw) - формируется из депутатов, избранных в штатах и регионах по 12 от каждой административно-территориальной единицы, всего 168 мест. Еще 56 мест закреплено за представителями военных сил, их назначает Главнокомандующий вооруженными силами. Нижняя палата - Палата представителей (Pyithu Hluttaw) – 440 мест. 330 депутатов избираются в одномандатных округах по мажоритарной системе относительного большинства⁹. Еще 110 мест закреплены за военными силами, их опять же назначает Главнокомандующий. Избирательные округа совпадают с границами АТЕ Мьянмы и распределены следующим образом:

Рисунок 2. Распределение мандатов по регионам и штатам Мьянмы



Источник: General elections 2010 Myanmar. URL: <http://www.altsean.org/Research/2010/Key%20Facts/Constituencies/Peoples%20Assembly/Peoples%20Assembly.php> (accessed: 01.10.2017)

⁹ Myanmar 2015 General Elections Fact Sheet. URL: https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_2015_myanmar_election_fact_sheet_final.pdf (accessed: 01.10.2017)

Административно-территориальное деление В состав Союза входят 7 регионов (провинций) и 7 штатов. Помимо штатов и регионов выделены такие административно-территориальные единицы как самостоятельные зоны и самостоятельная область, которые занимают часть территории штатов.

Рисунок 3. Административно-территориальное деление Республики Союз Мьянма



Источник: Burma's Map. URL: <http://www.asia-siam.ru/unrubricated/shtaty-myanmar-birma-karta/> (accessed: 01.10.2017)

Рисунок 4. Самоуправляемые зоны Мьянмы



Источник: SAD of Myanmar. URL: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:SAZs_%26_SAD_of_Myanmar_-_ru.svg (accessed: 01.10.2017)

Таблица 2. Штаты и регионы Мьянмы

Штаты	Регионы	Самоуправляемые зоны
Качин	Сагайн	Самоуправляемая зона Дану (объединяет 2 городских поселения (Юванган и Пиндайя) в штате Шан)
Каин	Танинтайи	Самоуправляемая зона Кокян (объединяет 2 городских поселения (Конкян и Локкаи) штата Шан)
Кая	Баго	Самоуправляемая зона Нага (объединяет 3 городских поселения (Леши, Лаше и Намьён) округа Сагайн)
Чин	Магуэй	Самоуправляемая зона Палонг (объединяет 2 городских поселения (Намсан и Мантон) в штате Шан)
Мон	Мандалай	Самоуправляемая зона Па-О (объединяет 3 городских поселения (Хопонг, Хсихсенг и Пинлонг) в штате Шан)
Ракхайн	Янгон	Самоуправляемая область Ва (объединяет 6 городских поселений (Хопанг, Монгма, Панвай, Нахпан, Метман и Пангсанг (Пакхам)) в штате Шан
Шан	Иравади	

Партийная система. Мьянма (на тот момент – Бирма) получила независимость в 1948 г. В 1962 г. в стране был установлен военный режим под руководством генерала У Не Вина. Он характеризовался политикой изоляционизма, социализма, которая разрушила экономику страны. Протесты против режима спровоцировали еще один военный переворот в 1988, за которым последовало переименование Союза Бирмы в Союз Мьянма. Однако политический режим остался авторитарным. Деятельность оппозиции была запрещена, военное правительство проигнорировало результаты выборов 1990 г., когда Национальная лига за демократию (NLD) получила 392 из 485 мест в парламенте. В 1989 г. партия была репрессирована, а ее лидер – Аун Сан Су Чже была помещена под домашний арест.

В 2000-е гг., однако, в стране начались процессы либерализации. В 2008 г. был проведен референдум о принятии новой конституции государства, в 2010 г. прошли выборы парламент. Правда, в условиях, когда NLD решила бойкотировать выборы, власть сохранили военные, создавшие партию Союз солидарности и развития (Union Solidarity and Development Party – USDP). Кроме того, по новой конституции Мьянмы за военными закреплялось 25% мест в обеих палатах Ассамблеи Союза. Президентом Мьянмы после парламентских выборов был избран Тейн Сейн.

Таблица 3. Итоги выборов 2010 г. в верхнюю палату (Палата национальностей)

State&Division	Composition of the National Parliament																	Total
	USDP	SNDP	PNO	TNP	WDP	NUP	UDPKS	CPP	CNP	RNDP	PSDP	KPP	AMRDP	KSDD	NDF	Independent	Military Quota	
Shan	7	2	1	1	1											1	4	16
Kachin	6	1				3	1										4	16
Chin	6							4	2								4	16
Arakan	5									7							4	16
Karenni	12																4	16
Karen	6										3	1	1	1			4	16
Mon	8					1							3				4	16
Tennasserim	12																4	16
Pegu	12																4	16
Rangoon	8														4		4	16
Irrawaddy	12																4	16
Mandalay	12																4	16
Sagaing	11					1											4	16
Magwe	12																4	16
Total:	129	3	1	1	1	5	1	4	2	7	3	1	4	1	4	1	56	224

Источник: Burma's 2010 Elections: a comprehensive report. The Burma Fund-UN Office, New York, 2011. P. 32.

Таблица 4. Итоги выборов 2010 г. в нижнюю палату (Палата представителей)

State&Division	Composition of the People's Parliament																	Military Quota	Total
	USDP	SNDP	PNO	TNP	WDP	INDP	NUP	UDPKS	CPP	CNP	RNDP	PSDP	KPP	AMRDP	NDF	Independent			
Shan	23	17	3	1	2	1	2									1		50	
Kachin	14	1					2	1										18	
Chin	5								2	2								9	
Arakan	8										9							17	
Karenni	7																	7	
Karen	4											2	1					7	
Mon	6						1							3				10	
Tennasserim	10																	10	
Pegu	26						2											28	
Rangoon	37														8			45	
Irrawaddy	25						1											26	
Mandalay	36																	36	
Sagaing	34						3											37	
Magwe	24						1											25	
Total:	259	18	3	1	2	1	12	1	2	2	9	2	1	3	8	1	110	435	

Источник: Burma's 2010 Elections: a comprehensive report. The Burma Fund-UN Office, New York, 2011. P. 33.

После выборов в парламент президент генерал Тейн Сейн начал широкую программу реформ, которая включала в себя расширение полномочий парламента, а также начало мирных переговоров с крупными этническими вооруженными группировками и освобождение политических заключенных, в том числе из под домашнего ареста была освобождена Аун Сан Су Чже. Во главе с ней NLD оспаривали результаты выборов 2010, что привело к проведению дополнительных выборов в 2012 году, где партия получила 43 из 44 мест – 37 в палате представителей, 4 в Совете национальностей, и еще 2 в законодательных органах регионов Bago и Ayeyarwady¹⁰.

На последних выборах 2015 года большинство мест в парламенте получила National League for Democracy (NLD).

¹⁰ Myanmar's Political Parties and Personalities. URL: <http://carnegieendowment.org/2015/05/12/myanmar-s-political-parties-and-personalities-pub-60102> (accessed: 01.10.2017)

Таблица 5. Итоги выборов 2015 г. в верхнюю палату (Палата национальностей)

Партия	Количество мест
National League for Democracy	135
Union Solidarity and Development Party	11
Arakan National Party	10
Shan Nationalities League for Democracy	3
Ta'ang National Party	2
Zomi Congress for Democracy	2
Mon National Party	1
National Unity Party	1
Pa-O National Organisation	1
Independent	2

Источник: Psephos - Adam Carr's Election Archive. URL: <http://psephos.adam-carr.net/countries/b/burma/burma2015.txt> (accessed: 01.10.2017)

Таблица 6. Итоги выборов 2015 г. в нижнюю палату (Палата представителей)

Партия	Количество мест
National League for Democracy	255
Union Solidarity and Development Party	30
Arakan National Party	12
Shan Nationalities League for Democracy	12
Pa-O National Organisation	3
Ta'ang National Party	3
Lisu National Development Party	2
Zomi Congress for Democracy	2
Kachin State Democracy Party	1
Kokang Democracy and Unity Party	1
Wa Democratic Party	1
Independent	1

Источник: Psephos - Adam Carr's Election Archive. URL: <http://psephos.adam-carr.net/countries/b/burma/burma2015.txt> (accessed: 01.10.2017)

На сегодняшний день зарегистрировать партию в Мьянме сравнительно просто, требуется 1000 членов, 15 членов в исполнительном комитете партии, функционирование минимум в трех избирательных округах. В силу этих обстоятельств зарегистрированных партий в стране много – по состоянию на начало мая, то есть перед выборами в парламент 2015 г., их насчитывалось 73. Однако большинство из них не имеют

большого значения. Главную роль играют две политические партии: Союз солидарности и развития (Union Solidarity and Development Party - USDP) и Национальная лига за демократию (National League for Democracy – NLD).

Помимо них, среди общенациональных партий следует отметить еще две. National Unity Party (NUP) – преемница прежней Партии бирманской социалистической программы (Burma Socialist Program Party). Национальная демократическая сила (National Democratic Force – NDF) была основана бывшими членами NLD после раскола.

Помимо общенациональных партий, в выборах активно участвуют и этнорегиональные (этнические) партии. Этнические партии пытаются договориться друг с другом по ключевым вопросам. Некоторые этнические партии обсуждали возможность объединения, например, в штате Шан – Шанская национальная лига за демократию и Шанская национальная демократическая партия, в штате Мон – Демократическая партия Мона и All Mon region democracy party, данная тенденция наблюдается и в других штатах¹¹. К примеру, существует проект по созданию коалиции Nationalities Brotherhood Federation, предполагающий объединение 25 этнических партий. Наличие такого объединения в этнических штатах, где доминирующие партии относительно слабы, в будущем может дать возможность влиять на выборы президента¹².

Платформы политических партий Мьянмы практически не дифференцированы в силу персонифицированности их образа благодаря партийным лидерам. К примеру, все знают лидера NDP Аун Сан Су Чже, в случае партии The Union Solidarity and Development Party широкой публике известны два члена – бывший президент Тейн Сейн и Шве Манн – председатель партии¹³.

¹¹ Political Parties and Peacebuilding in Myanmar. URL: <https://www.prio.org/utility/Download-File.ashx?id=150&type=publicationfile> (accessed: 01.10.2017)

¹² Myanmar's Political Parties and Personalities. URL: <http://carnegieendowment.org/2015/05/12/myanmar-s-political-parties-and-personalities-pub-60102> (accessed: 01.10.2017)

¹³ Там же.

2. История возникновения и развития этнической региональной автономии.

Краткая история ЭРА с момента возникновения до современности. Бирма находилась в составе Британской колониальной империи Великобритании с 1826 по 1948 гг. После проведения переписей британцы классифицировали разбили население страны на несколько групп, наряду с «бирманцами» были выделены карены, качины, индийцы и т.д. Это привело к политизации этничности. Административно Британская Бирма была схематично разделена на две зоны. Равнинная часть, где преобладали бирманцы, была под контролем Министерства Бирмы, а горные районы меньшинств имели некоторое самоуправление.

Британское правление сопровождалось неоднократными войнами: 1824-1826 гг., 1852-1853, 1885 гг., в этих условиях этнические меньшинства, проживавшие горных районах, стали важным инструментом для колониальной администрации и ключевым элементом для контроля над населением. Среди них активно распространялось христианство. Они больше, чем основное население (бирманцы) включались в систему администрирования колонии, силы безопасности, получали доступ к западному и «британскому индийскому образованию», тогда как этнические бирманцы не были допущены в силовые структуры.

Все это создавало враждебные отношения между бирманцами-буддистами и этническими меньшинствами. Бирманский национализм в первую очередь формировался под влиянием и деятельностью этнических бирманцев в рамках антиколониального сопротивления, для сохранения своей идентичности, культуры и гордости. Особенно обострились националистические настроения после 1886 г., когда королевская семья была сослана в Индию.

Во время Второй мировой войны Бирма была оккупирована Японией. Вторая мировая война лишь усилила раскол между этническими группами. Бирманское большинство сотрудничало с японцами, в значительной степени восприняло японский милитаристский стиль правления и расовую модель. В этот период при финансовой поддержке Японии была впервые создана Бирманская армия, во главе нее японцы поставили генерала Аунг Сана и генерала Не Вина. Этнические меньшинства Карен, Чин, Качин, напротив, предпочли остаться верными британской короне во время войны. Под руководством генерала Аун Сана и с одобрения бирманского большинства, с японцами было заключено соглашение, по которому Япония гарантирует Бирме независимость, а Бирма выступает на стороне Японии в войне. В 1943 г. Япония объявила о суверенном государстве Бирма, а Аун Сан получил пост министра обороны в правительстве. Но несмотря на решение центрального правительства о таком сотрудничестве, этнические группы штатов Карен, Карен и Качин предпочли остаться верными британской короне, т.к. это давало им больше возможностей для сохранения собственного политического порядка, управления и автономности в целом, в то время как бирманское большинство стремилось распространить свои устои, порядки и культуру.

Победы союзников над Японией заставили генерала Аун Сана и его сторонников – генералов У Ну и Не Вином - создать бирманское Движение Сопротивления, а осенью 1943 г. начать переговоры с британской стороной о возможности участия армии Бирмы в боевых действиях против Японии. Весной 1945 г., с приближением британских войск, бирманские войска выступили против японских оккупантов. В июне Национальная армия Бирмы одержала победу и соединилась с британскими вооруженными силами.

Все это негативно сказалось на отношениях между бирманцами и этническими меньшинствами в период создания независимой Бирмы. Тем не менее, в ходе переговоров о независимости Аунг Саном были предприняты попытки межэтнического примирения, тем более британцы ставили это одним из ключевых условий для предоставления независимости. В 1947 г. было подписано Панглонгское соглашение, но было достигнуто между бирманцами и только тремя этническими группами – Качин, Чин, Шан, тогда как другие (Карен, Рахин) отвергли его.

После убийства Аунг Сана в 1947 г. новый премьер-министр У Ну и бирманская элита взяли курс на национальное строительство. Произошел переход от доминирования колониальных вооруженных сил к бирманскому этническому доминированию. Это вызвало недовольство лидеров этнических меньшинств, что породило длительное противостояние между периферийными этническими районами (Карен, Аракан, Па'о и др.) и центральным правительством. Уже в 1950-е гг. этнический конфликт перерос в вооруженную борьбу между этническими и идеологическими вооруженными группами против бирманского большинства и военного правления.

С начала 1960-х гг. появляются две правительственные стратегии – Four Cuts и Home Guard, которые были направлены на комплексную борьбу с повстанцами KNU, КЮ и коммунистической партией, и против растущих боевиков Шана. Four Cuts были направлены в районы проживания этнических групп, чтобы отрезать источники питания и рекрутирования бойцов. Вторая программа позволила локально организовать народные дружины в крупных этнических сепаратистских группах на основе более мелких вооруженных отрядов, сформированных местными вождями. Такие стратегии только разжигали этнополитический конфликт в государстве.

Центральное правительство пыталось балансировать ситуацию. С одной стороны, Бирма признавалась мульти-этно-лингво-национальным государством, с другой – против повстанцев проводились военные операции. Принятая в 1974 г. Конституция провозглашала Бирму как централизованное государство с «этнической окраской». Были созданы 7 штатов и 7 регионов. Тем не менее, власть, в том числе в этнических штатах, которые утратили право на самоопределение, по-прежнему находилась в руках бирманского большинства и одной партии. Однако наиболее сепаратистски настроенные регионы Верхней Бирмы – Качин, Карен, Шан – де факто получили автономию.

Публично-правовой статус ЭРА. Статус штата Шан, как и статус остальных национальных штатов, и сферы их автономных полномочий закреплены в Конституции Союза Мьянмы¹⁴. У штатов нет своих собственных статутах или конституций, правда после выборов 2015 г. вопрос о принятии штатами собственных конституционных актов был поставлен, но до настоящего времени решение не принято.

KIN-state. В качестве kin-state для шанов есть все основания рассматривать Таиланд, поскольку шаны являются родственными этнической группе тайцев.

¹⁴ Constitution of the Republic of the Union of Myanmar (2008). Art. 49. Chapter 2. URL: http://www.burmalibrary.org/docs5/Myanmar_Constitution-2008-en.pdf

3. Общие характеристики ЭРА

Шан расположен на востоке Мьянмы и граничит с Китаем, Лаосом и Таиландом. Столица штата - Таунджи¹⁵.

Рисунок 5. Карта штата Шан.



Источник: Shan. URL: http://themimu.info/states_regions/shan (дата обращения 01.10.2017)

Площадь территории Он является крупнейшим из регионов Мьянме, занимая 158222 км², что составляет 23,4% территории Мьянмы¹⁶.

Численность населения. Население Шана составляет 5842432 человек, что составляет 11,2% от общего населения Мьянмы¹⁷.

Этнический состав населения ЭРА. Титульную группу штата составляют шаны – 76, 4% населения. В штате проживают представители различных этнических групп: бирманцы – 11,1%, качины – 3,8%, карены – 1,2%¹⁸.

Представители титульной группы – шаны – близки к бирманцам по религии - буддизм. Буддистов в штате около 80%, далее идут христиане (9%), мусульмане (1%),

¹⁵ Shan. URL: http://themimu.info/states_regions/shan (accessed: 01.10.2017)

¹⁶ ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

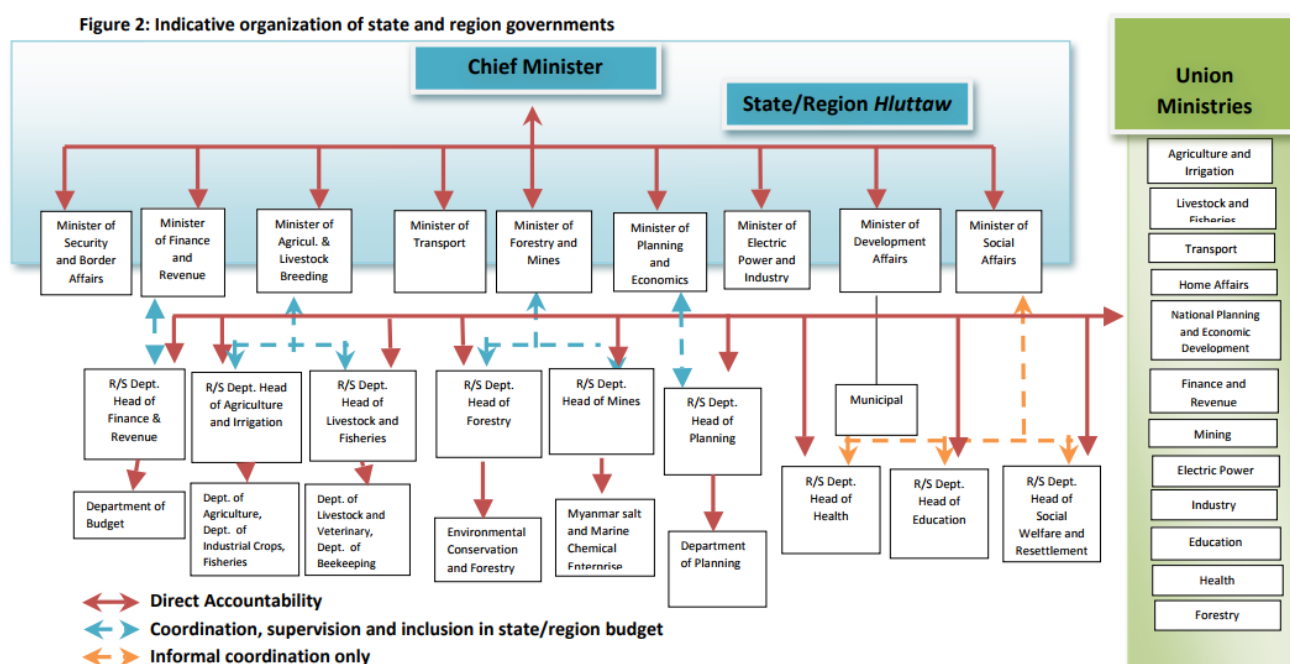
¹⁷ Census Shan MIMU [Электронный репозит]. URL: http://themimu.info/sites/themimu.info/files/documents/Report_Shan_State_Census_Report_MOIP_May2015.pdf (accessed: 01.10.2017)

¹⁸ State of Local Governance-Trends in Shan. URL: http://www.burmalibrary.org/docs21/UNDP-The_State_of_Local_Governance-Trends_in_Shan-en.pdf (accessed: 01.10.2017)

анимисты (5%) и другие¹⁹. Что касается языка, здесь обнаруживаются существенные отличия между титульной группой и бирманцами, так как шанский – это тайский язык, принадлежит к совсем иной языковой семье.

Политико-институциональный дизайн ЭРА.

Рисунок 6. Структура управления штатов Мьянмы



Источник: State and region government in Myanmar. URL: <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/StateandRegionGovernmentsinMyanmarCESDTAF.PDF> (accessed: 01.10.2017)

На региональном уровне законодательная власть представлена частично избранным однопалатным собранием, исполнительная – правительством, возглавляемым Главным министром и Кабинетом министров. Законодательный орган формируется путем выборов по мажоритарной системе, а также включает в себя «неизбираемую часть» - четверть мандатов от общего числа депутатов, по аналогии с национальным уровнем, отведена представителям армии.

Региональный парламент Шан – Shan hluttaw - состоит из 137 депутатов, из которых 103 – избираются, а еще 34 – назначаемые Главнокомандующим представители вооруженных сил.

Главный министр назначается Президентом страны из числа избранных или «неизбранных» членов законодательного органа, его кандидатура требует одобрения регионального парламента. После назначения на должность Главный министр назначает гражданских министров из числа депутатов парламента или других кандидатов.

¹⁹ Overview of Governance structures and mechanisms at State Level Shan. URL: http://www.burmali-brary.org/docs21/UNDP-The_State_of_Local_Governance-Trends_in_Shan-en.pdf (accessed: 01.10.2017)

Однако часть министров (министр по делам границ и безопасности штата) назначаются из центра²⁰.

В структуре регионального правительства есть должности этнических министров, в полномочия которых входит реализация интересов соответствующих этнических меньшинств. Этнические министры избираются на выборах в региональный парламент и являются депутатами. В их выборах участвуют представители соответствующей этнической группы. Будучи избранным от данной группы, депутат автоматически становится этническим министром. При этом баллотироваться в депутаты – этнические министры могут представители любых политических партий, не только этнических.

Этнические министры избираются в штатах и регионах от тех этнических групп (за исключением титульных для штатов и бирманской для регионов), которые имеют в штате (регионе) население, равное или превышающее 0,1% населения Мьянмы. Это составляет примерно 51 400 человек. Этнические министры избираются во всех национальных штатах, кроме Чин, где ни одна этническая группа не имеет достаточной численности. В общей сложности во время выборов 2015 года было избрано 29 этнических министров²¹.

Вследствие большего количества этнических групп в штате Шан избирается 7 этнических министров: от этнических групп бирманцев, качинов, каренов, лау, лису, акха, инта.

Судьи также назначаются на национальном уровне. Президент в консультации с Главным Судьей Союза Мьянмы назначает Главного Судью штата. Также существует должность главного адвоката штата (генеральный адвокат штата), который выдвигается Главным министром. Конституционный Суд Союза рассматривает конституционные споры между регионами, штатами и Союзом²².

Местный уровень. Все населенные пункты Мьянмы в настоящее время имеют Организации по вопросам развития (Development Affairs Organization - DAO) (si-bin tha-ya-ye arwe на бирманском языке), которые являются учреждениями муниципального уровня, отвечающими за предоставление значительного спектра социальных услуг и за надзор за местным экономическим управлением²³. DAO функционирует под руководством министра штата по вопросам развития, который подчиняется Главному министру штата. В рамках системы управления на уровне населенных пунктов Мьянмы DAO выделяются в качестве единственного полностью децентрализованного государственного учреждения и действуют в сложных условиях, в которых в противном случае доминируют союзные министерства.

²⁰ State and Region Governments in Myanmar. URL: <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/State-andRegionGovernmentsinMyanmarCESDTAF.PDF> (accessed: 01.10.2017)

²¹ Myanmar election: fact sheet. URL: http://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_2015_myanmar_election_fact_sheet_final.pdf (accessed: 01.10.2017)

²² Myanmar's Constitution. URL: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/mm/mm009en.pdf> (accessed: 01.10.2017)

²³ Municipal Governance in Myanmar. URL: http://themimu.info/sites/themimu.info/files/documents/Report_Municipal_Governance_in_Myanmar_TAF_July_2015.pdf (accessed: 01.10.2017)

Все мероприятия DAO должны финансироваться за счет собственных средств, а доходы должны поступать из различных местных источников. К услугам, оказываемым DAO, относятся: сбор мусора, строительство и техническое обслуживание малых дорог и мостов, дренаж, городское водоснабжение, уличное освещение, техническое обслуживание парков и игровых площадок, а также управление кладбищами и крематориями.

DAO подчиняются Комитеты развития деревень (Township Development Affairs Committees TDAC), которые создаются с участием представителей общественности. TDAC состоят из 7 членов – четверо от общественности, трое – от правительства. Срок полномочий – пять лет и совпадает со временем исполнения полномочий депутатов регионального парламента, при этом члены комитетов не могут быть представителями партий. Избираются члены путем непрямых выборов.

Партийная система ЭРА. На политической арене Мьянмы доминируют две партии - Национальная лига за демократию и Союз солидарности и развития. Аналогичная картина сложилась на субнациональном уровне, но в отличие от всех других штатов, в Шан USDP в 2015 г. получила больше мест в парламенте, чем NLD (33 против 23). Кроме того, специфика Шана в том, что здесь сильны этнорегиональные партии, они выигрывают больше мест в региональном парламенте, чем общенациональные. Среди шанских партий в 2010 г. самая сильная была Национальная демократическая партия Шана - Shan Nationalities Democratic Party (SNDP), получившая 31 место, в 2015 - Национальная демократическая лига Шана - Shan Nationalities League for Democracy (SNLD). – 24 места.

Другие сильные этнические партии - Национальная партия Та анг (народность Палаунг) (Ta'ang National Party), Национальная организация Па-О, Партия национального развития Лаху (Lahu National Development Party), Демократическая партия Ва (Wa Democratic Party) и т.д.

В 2010 г., благодаря присутствию в региональном парламенте военных, правящая партия в целом контролировала ситуацию в региональной власти, но представители 5 этнических партий получили посты в региональном правительстве.

Таблица 8. Результаты выборов в штате Шан в 2010 и 2015 гг.²⁴

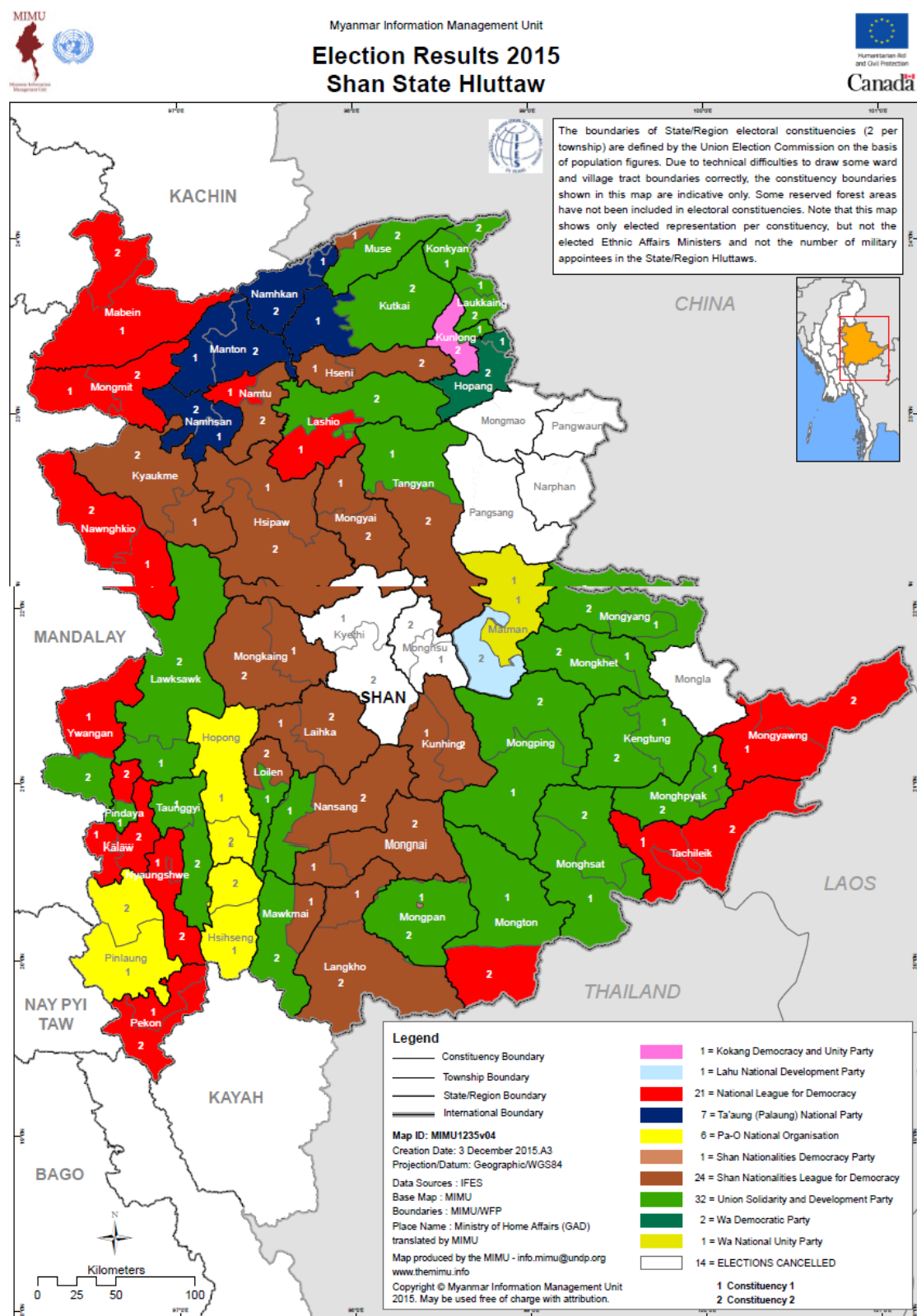
	2010	2015
USDP	54	33
NLD		23
NUP	1	
SNDP	31	1
SNLD		24
PNO	6	6
TNP	4	7
WDP	3	2
INDP	3	
KNP	2	
LNDP	1	2

²⁴ Этнические партии закрашены желтой заливкой.

KDUP		1
WNUP		1
LNUP		1
ANDP		1
Independent	2	1
Military appointees	34	34
Total	141	137

Источник: Burma's 2010 Elections: a comprehensive report. The Burma Fund-UN Office, New York, 2011. P. 34; Psephos - Adam Carr's Election Archive. URL: <http://psephos.adam-carr.net/countries/b/burma/burma2015.txt> (accessed: 01.10.2017).

Рисунок 7. Карта результатов региональных выборов 2015 в штате Ракхайн по округам



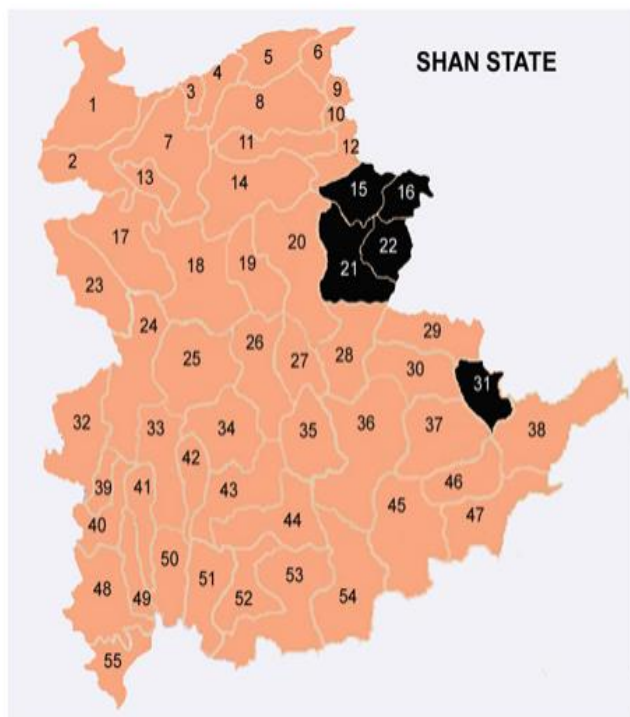
Источник: Election results 2015 Shan state hluttaw. URL: http://www.ifes.org/sites/default/files/election_results_2015_shan_state_hluttaw_dt.pdf (accessed: 01.10.2017).

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

Взаимоотношения по линии «ЭРА – национальное государство». На выборах в нижнюю палату мьянманского парламента от штата Шан избирается 55 депутатов. Избирательные округа соответствуют административным районам.

Рисунок 8. Список районов Шан, от которых избираются депутаты

1	Mabein	20	Tangyan	41	Taunggyi
2	Mongmit	21	Panghsang	42	Loilem
3	Mantong	22	Namphan	43	Nansang
4	Namkham	23	Nawngkhio	44	Mong Nai
5	Muse	24	Lawksawk	45	Monghsat
6	Konkyan	25	Mongkeung	46	Monghpval
7	Namtu	26	Kyethi	47	Tachilek
8	Kutkai	27	Monghsu	48	Pinlaung
9	Laogai	28	Matman	49	Nyaungshw
10	Kunlong	29	Mongyang	50	Hsihsang
11	Hsenwi	30	Mongkhet	51	Maukme
12	Hopang	31	Mongla	52	Langkho
13	Namhsan	32	Ywangan	53	Mongpan
14	Lashio	33	Hopong	54	Mongton
15	Mongmao	34	Laikha	55	Pekon
16	Pangwaun	35	Kunhing		
17	Kyaukme	36	Mong Pieng		
18	Hsipaw	37	Kengtung		
19	Mongyai	38	Mongyawng		
		39	Pindaya		
		40	Kalaw		



Источник: Shan State. URL: <http://www.altsean.org/Research/2010/Key%20Facts/Constituencies/Peoples%20Assembly/Shan%20State.php> (accessed: 01.10.2017)

Верхняя Палата национальностей - формируется из депутатов, избранных в штатах и регионах Мьянмы по 12 представителей от каждого региона, в том числе от Шан.

Возможность представительства этнических групп в Ассамблее Союза может реализовываться через депутатов от этнических партий. Так, по результатам выборов 2010 г. 26 депутатов представляли этнические партии.

Конституция Мьянмы 2008 не предусматривает возможность законодательной инициативы от автономных штатов. Инициативу могут выдвигать депутаты Ассамблеи Союза. Штаты не обладают правом налагать вето на решения, принимаемые национальными органами власти, а правительство штата не принимает участие в работе общенационального правительства.

В 2016 г., при инициативе НЛД был запущен форум «Панлонская конференция XXI века», как площадка для взаимодействия центрального правительства и этнических групп. Первый раунд прошел с 31 августа – 3 сентября 2016 г. В нем приняли участие 850 делегатов, представлявших более двух десятков этнических группировок

страны. К ее участникам обратился тогдашний генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, с речью на конференции выступила Аун Сан Су Чжи. Большинство делегатов высказывались в пользу создания федеративного государства, но что такое федерация – каждый понимал по-своему. Этнические группировки представили на конференции 72 концептуальных документа, содержащих, например, идеи о перекраивании карты страны. В частности, по мнению некоторых делегатов, бирманцы, составляющие две трети населения, должны иметь всего одну территориальную единицу – как семь остальных «государствообразующих» национальностей Мьянмы. В других предложениях речь шла о квотном принципе формирования руководства вооруженных сил (то есть, предлагалось закрепить конкретные высшие посты в вооруженных силах за представителями тех или иных национальностей страны) и о распределении долей от налоговых сборов между центром и регионами.

Самостоятельность ЭРА. Статус автономного или «национального» штата (всех семи единиц) закреплен в Конституции Мьянмы от 2008 г., а полномочия закреплены в Приложении 2 Конституции. При этом стоит отметить, что полномочия симметричны для национальных штатов и регионов.

Полномочия Союза – оборона, иностранные дела, транспортные коммуникации и другие линии связи, финансы, банковский резерв, валюта, перепись населения, выборы, уголовное дело и гражданское право, СМИ, социальное и трудовое право, леса, шахты, нефть, полезные ископаемые.

Полномочия штата можно разделить на несколько групп:

Финансы и их планирование, доходы от земли, акциз (не включая наркотические средства и психотропные вещества); Муниципальные налоги (на здания и землю, воду, уличное освещение), государственные и муниципальные услуги, купля и продажа, аренда и другие способы оформления собственности Штата, выдача кредитов от штата или фонда.

Сектор экономики: коммерческие вопросы, вопросы сотрудничества, осуществляемые в Штате.

Сельское хозяйство и животноводство: вопросы сельского хозяйства, защита растений от вредителей и болезней, систематическое использование химических и природных удобрений, предоставление займов на нужды дамб, набережных, озер, осушительных и оросительных работ, вопросы рыболовства, животноводства в соответствии с законодательством Союза.

Энергетика: среднего и малого масштаба производства электроэнергии и ее распределения (в случае, если не связаны с национальной энергетической сетью).

Промышленный сектор: все отрасли производства, кроме тех, которые предусматривают принятие решений на уровне Союза.

Транспорт, связь и строительство: функционирование портов, причалы и понтоны, дорог и мостов регионального значения; вопросы управления частными транспортными средствами в пределах региона и государства.

Социальный сектор: вопросы традиционной медицины, не противоречащие традиционной политике в области лекарственных средств, предписанных Союзом; социальной защиты населения в регионе; вопросы превентивных мер по борьбе с пожарами и стихийными бедствиями.

Важно отметить, что штат контролирует вопросы сохранения культурного наследия, а также культурную политику в регионе.

Сектор управления: вопросы развития: развития городов и жилищного строительства. Почетные грамоты и награды граждан.

Распределение ресурсов. Конституция Мьянмы предоставляет правительствам штатов гарантированный собственный доход (Приложение 5)²⁵, но говорит о необходимости перераспределения доходов и работы финансовой комиссии (229 ст.), однако это тоже остается не совсем ясным процессом, т.к. нет другого акта, регулирующего перераспределение.

Региональные бюджеты включают доходы и расходы тех ведомств и субъектов штата, которые связаны с государством и автономным правительством. Объем этих бюджетов остается небольшим – менее 5% государственных расходов, куда включены как трансферты, так и местные доходы. Кроме того, формирование бюджета все еще централизовано.

Существуют целевые межотраслевые фонды развития, например, межотраслевого грант «Сокращение масштабов нищеты», которые создают необходимость планирования и определения приоритетов в штате, и на сегодняшнем этапе его реализации нет реальной рациональной основы для его распределения по всей стране, кроме как предоставления равных средств как штатам, так и регионам. В этом смысле такие гранты дают возможность как центральному правительству и правительству штата совместно разработать межбюджетную систему.

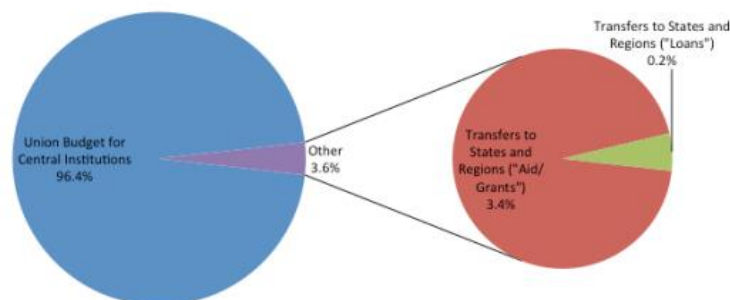
Важно отметить, что объем ресурсов, выделяемых для бюджетов штатов, составляет незначительную долю от союзного бюджета. Так, в 2013/2014 примерно 3,6% было передано на субрегиональный уровень²⁶.

²⁵ Myanmar's Constitution. URL: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/mm/mm009en.pdf> (accessed: 01.10.2017)

²⁶ State and Region Governments in Myanmar. URL: <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/State-andRegionGovernmentsinMyanmarCESDTAF.PDF> (accessed: 01.10.2017)

Рисунок 9. Соотношение распределения средств с общенационального уровня на субнациональный

Figure 1: Small state and region budgets



Источник: State and Region Governments in Myanmar. URL: <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/StateandRegionGovernmentsinMyanmarCESDTAF.PDF> (accessed: 01.10.2017)

«Особые права» для титульных этнических групп, связанные с их этнической спецификой. В Шане говорят по крайней мере на восьми различных языках – бирманский, язык качинов, приграничные районы – китайский, Дану, Па-О и Лаху – языки тибето-бирманской группы, свой язык в Ва и Палаунг. Из 135 этнических групп, официально признанных в Мьянме, 55 проживают на территории Шана, что говорит о высоком этническом и лингвистическом разнообразии. В этом смысле, преференции в плане языка отсутствуют, т.к. достичь их сложно. В Шане в школах преподается бирманский язык, другие – факультативно.

Реализация особых прав этнических групп координируется соответствующими этническими министрами (см. выше).

Кроме того, Шан отличается от других штатов тем фактом, что в его составе в конституционном порядке созданы 4 самоуправляемые области – Ва, Кокан, Палаунг, Дану, Па-О.

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

Конфликты. Подобно штату Качин, в Шане многие десятилетия действует хорошо организованная вооруженная группировка - Северная армия Шана, которая была сформирована в то же время, что и КИА Качина – в 1960-х гг. Ее действия направлены против центрального правительства.

9 июня 2011 г. между армией Мьянмы и КИА возобновились боевые действия, в результате которых было прекращено 17-летнее перемирие. Конфликт уходит корнями в давние отношения между центральным правительством и этническими группами, стремлению последних к большей автономии и большему контролю местных природных ресурсов. С тех пор конфликт распространился на северную часть Шана.

Можно сказать, что столкновения КИА и бирманской армии спровоцировали другие вооруженные столкновения с другими армиями. До настоящего времени происходят бои центральной армии с Армией Шана (SSA) и Реставрационным советом Шана (RCSS). Конфликт разгорелся после подписания Общего соглашения о прекращении огня в октябре 2015 г., который подписывали и RCSS. В последствии, когда Реставрационный совет укрепил свои позиции на территории Северного Шана, началось противостояние между ним и Татмадау. Последние обвинили Совет в нарушении границ своих территорий, в то время как его представители говорили о том, что стремятся защитить жителей Шана. Конфликт не исчерпан до сих пор и ведутся боевые действия с участием Армии Аркана, Объединенной Армии Ва (сторонник Татмадау), КИА и др. на территории Северного Шана.