

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.

Меджлис (парламент) Ирана является одним из важных высших органов власти в стране, который играет большую роль в иранском законодательстве и активно проявляет себя в дебатах на острые политические темы. На протяжении 45 лет существования Исламской республики состав Меджлиса постоянно менялся. В нем существенно сократилось число представителей духовенства и постепенно увеличивалось число женщин. Например, в первом созыве Меджлиса в 1980 г. было 164 представителей духовенства, а женщин не было вообще. А в Меджлисе, избранном в 2016 г., оказалось уже 17 женщин и лишь 16 духовных лиц²⁷. А вот политический состав Меджлиса менялся циклическим образом, в соответствии с изменениями политического настроения избирателей. Так что состав парламента, состоящий в большинстве из реформаторов, готовых на серьезные изменения и улучшения в рамках исламского режима, мог неожиданно смениться на состав из ярких консерваторов-охранителей — сторонников как можно большего соблюдения исламских норм и всемерного сохранения основ исламского режима, заложенных аятоллой Хомейни. А через некоторое время в парламент снова приходило большинство, состоящее из реформаторов и прагматиков. Цель данной статьи — рассмотреть основные функции иранского парламента, а также процедуру парламентских выборов в контексте политической системы Исламской Республики Иран.

В Иране основная светская и духовная власть сосредоточена в руках Верховного лидера (перс. *рахбар*). Верховный лидер избирается бессрочно, пожизненно, он является главнокомандующим вооруженными силами, определяет основные направления внутренней и внешней политики страны. Именно рахбар назначает главу судебной власти, высшее командование вооруженных сил, членов многих высших органов власти. Формально рахбар может быть смещен с должности, причем есть два условия, когда рахбара могут сместить: в случае если он предал интересы страны, то есть совершил государственную измену, а также по состоянию здоровья.

Верховный лидер избирается Советом экспертов, который состоит из 88 шиитских богословов и формируется путем прямых всеобщих выборов на 8 лет (сейчас в Иране идет дискуссия, чтобы продлить срок полномочий Совета до 10 лет). В основном функция Советов экспертов и сводится к тому, чтобы избрать рахбара. Этот орган 5 раз в год проводит свои сессии, и иногда к нему за консультацией обращается спикер Меджлиса — тем самым Совет исполняет также консультативные функции.

Президент Ирана обладает значительно меньшими полномочиями, чем президенты многих стран мира. Он избирается на 4 года прямым тайным голосованием и не может занимать свой пост больше 2-х сроков

²⁷ Бондарь Ю. М. Иран: май 2016 года. Военно-политическая ситуация — *Институт Ближнего Востока*. 30.06.2016. Доступ: <http://www.iimes.ru/?p=28914> (проверено 16.04.2024).

подряд. Также существует условие, чтобы президент был мусульманином-шиитом джафаритского толка. Главная функция президента в Иране заключается в том, что он — глава исполнительной власти и руководит правительством. Но у него гораздо меньше властных полномочий, чем у рахбара. Его круг полномочий сводится к представлению страны на международной арене, назначению министров, которых должен утвердить парламент, подписанию международных договоров и соглашений, а также разработке и планированию бюджета. Несмотря на то, что у президента мало полномочий, он является очень влиятельной фигурой, считается вторым лицом в государстве после рахбара, а также назначает губернаторов провинций (через министра внутренних дел). При этом иранский президент не обладает иммунитетом: его может отстранить от должности глава судебной власти (например, решить, что его поведение не соответствует принципам ислама), а также его может сместить Меджлис прямым голосованием. Такой прецедент в истории Ирана уже был: в 1981 г. Меджлис, в котором тогда большинство составляли шиитские священнослужители, отстранил от должности первого избранного президента в истории Ирана, Абольхасана Банисадра, с формулировкой «за деятельность, направленную против исламского духовенства»²⁸.

Что касается правительства, то каждый министр несет личную ответственность перед Меджлисом. Меджлис может отстранить от должности любого министра. В таком случае должно сформироваться новое правительство, причем голосуют за каждого министра персонально. Было много случаев, когда президенты предоставляли кандидатуру министров, а Меджлис их отвергал. Самой спорной кандидатурой был пост министра нефти при правлении президента Махмуда Ахмадинежада: претендентов на эту должность постоянно отвергали депутаты.

Теперь необходимо остановиться на самом иранском Меджлисе. «Меджлис» — слово арабского происхождения, которое означает «парламент» (буквально — «место заседаний»), и широко используется не только в арабских странах, но и в неарабских мусульманских государствах Ближнего Востока и Центральной Азии, в том числе в Иране. Иранский Меджлис избирается прямым тайным голосованием на 4 года. Причем, согласно конституции, он не может быть распущен, — тем самым обеспечивается сохранение народного волеизъявления. Выборы в иранский парламент осуществляются по мажоритарной системе многомандатных округов. Люди голосуют не за партийные списки, а за отдельных кандидатов. Так как это многомандатные округа, то от каждого остана (провинции) имеется определенная квота. Например, от остана Тегеран сейчас в Меджлис проходят 32 депутата.

²⁸ Умер первый президент Ирана — *Аргументы и Факты*. 09.10.2021. Доступ: <https://aif.ru/politics/world/nyt-vsu-poteryali-pyat-tankov-abrams-za-poslednie-dva-mesyasa> (проверено 16.04.2024).

Можно также остановиться на процедуре выборов в Меджлис. Территориальные участки располагаются по всему округу. В Тегеране можно прийти на любой избирательный участок, включая и передвижные. Когда избиратель приходит на участок, у него берут отпечаток пальца. Затем избиратель берет бюллетень. В случае Тегеранского округа, от которого выдвигаются 32 кандидата, в бюллетене будут 32 пустые графы. Избиратель от руки, исходя из списка, вписывает в бюллетень фамилии кандидатов. Самых популярных, исходя из результатов на выборах. Далее избиратель опускает заполненный от руки бюллетень в избирательную урну, дает свой паспорт, туда ставят печать, свидетельствующую о том, что человек прошел процедуру выборов. Печать также нужна, чтобы он не смог проголосовать второй раз в другом месте. После исламской революции в Меджлисе было 270 депутатов, сейчас их количество увеличилось до 290, в связи с ростом населения.

Выше Меджлиса в иерархии иранской власти стоит Наблюдательный совет (НС). Некоторые эксперты называют его верхней палатой иранского парламента. Наблюдательный совет состоит из 12 человек. Из них 6 факихов (факих – исламский богослов-законовед) назначает рахбар, а 6 юристов избираются Меджлисом по представлению главы судебной власти. Были случаи, когда Меджлис отвергал кандидатуры, которые представлял глава судебной власти, – например в 2002 г., когда в Меджлисе большинство занимали реформаторы – наиболее либеральное крыло в политической системе Ирана.

Функции Наблюдательного совета заключаются в рассмотрении и анализе законов, которые принял Меджлис. Если в течение некоторого времени он их не рассматривает, то они идут на подпись президенту. 6 человек из состава НС, представленные главой судебной власти, рассматривают составленные парламентом законопроекты на соответствие Конституции ИРИ. Остальные 6 человек – богословы, которых назначил рахбар, – анализируют эти законопроекты с точки зрения соответствия исламу. В истории Ирана были случаи (особенно часто – в период 2000–2004 гг., когда в Меджлисе большинство занимали реформаторы), когда НС, как традиционно консервативный орган власти, регулярно отвергал законы, предлагаемые более либеральным Меджлисом.

У НС есть еще одна функция, которая чрезвычайно важна для иранской политической системы: этот орган контролирует выборы в Иране на всех уровнях. Население Ирана прямым тайным голосованием избирает Совет экспертов, президента, депутатов парламента, органы местного самоуправления. Однако несмотря на такую демократичность процедуры выборов, все кандидаты, которых избирает население, должны быть утверждены НС. Причем главную роль в этом отборе кандидатов играют богословы, которых назначил рахбар. Они определяют, какие кандидаты соответствуют исламским нормам, а какие их нарушили, а также определяют, у каких кандидатов есть определенные шансы на успех, а у каких

его нет вообще. Иногда отсеб может быть очень большим. Например, на последних президентских выборах было подано около 600 заявок, однако НС утвердил только 7 кандидатов, или всего 1% от общего числа подавших заявление, — шансы подавляющего большинства кандидатов победить на выборах были незначительны²⁹. НС — очень весомый политический институт, имеющий большое влияние на политические процессы в стране. Если говорить о тех кандидатах, которые прошли через процедуру отбора и были утверждены Наблюдательным советом, то между ними на выборах наблюдается реальная конкуренция, и результаты выборов могут быть непредсказуемы. Так, в 1997 г. практически никто не предполагал, что на президентских выборах может победить малоизвестный Мохаммад Хатами, на тот момент занимавший должность директора Национальной библиотеки Ирана. Также и на выборах 2005 г. почти никто не ставил на мэра Тегерана М. Ахмадинежада, а в президентской кампании 2013 г. мало кто ставил на председателя Высшего совета национальной безопасности Хасана Роухани. Так что президентские выборы в Иране всегда несли в себе большой элемент неожиданности и проходили в конкурентной и состязательной атмосфере, во всяком случае до 2021 г., когда абсолютный фаворит (политический тяжеловес-ультраконсерватор Эбрахим Раиси) был всем заранее известен, что напоминало президентские выборы эпохи Хомейни в 1980-е гг., где также на каждых выборах был единственный очевидный фаворит, открыто поддержанный высшим истеблишментом, а в качестве его формальных конкурентов участвовали несколько политически невлиятельных и практически неизвестных народу кандидатов.

Стоит также остановиться еще на одном органе власти, тесно взаимодействующем с Меджлисом, — а именно, Совет по определению целесообразности принимаемых решений. Он был создан и введен в иранскую политическую систему в 1989 г. Потребность в таком органе возникла, так как к 1989 г. в иранской власти сложилась очень напряженная ситуация, когда две конкурирующие группы никак не могли договориться о разграничении полномочий, что тормозило эффективное и своевременное принятие решений и мешало развитию страны. В то время президентом страны был Али Хаменеи — представитель «правого» лагеря, т.е. в иранских условиях того времени — сторонник экономической либерализации и расширения прав торговцев и крупного бизнеса, а также приверженец более гибкой и прагматичной социальной и внешней политики. Премьер-министром же был Мир-Хосейн Мусави — на тот момент яркий представитель «левого» лагеря, т.е. сторонник максимального расширения государственного контроля в экономике и безоговорочного, слепого следования исламским догматам в социально-культурной и внешне-

²⁹ Поплавский А. «Палач» для Запада: кто станет новым президентом Ирана — *Газета.ру*. 19.06.2021. Доступ: https://www.gazeta.ru/politics/2021/06/18_a_13653050.shtml (проверено 16.04.2024)

политической сфере. В Меджлисе большинство имели представители «левого» лагеря, а в Наблюдательном совете Хомейни назначил людей, которые тяготели к «правому» лагерю. В результате все государственные структуры забуксовали. Было очень трудно принять любое значимое политическое решение, так как премьер-министр конфликтовал с президентом, а парламент — с НС. Тогда, чтобы убрать противоречия, придумали следующее: упразднили пост премьер-министра (несколько расширив при этом полномочия президента за счет него) и ввели новый институт — Совет по определению целесообразности принимаемых решений. Его функция заключается в том, что если НС по каким-то причинам отказывается утвердить законопроект, подготовленный Меджлисом, то депутаты могут направить его в этот Совет. Если Совет по целесообразности сочтет этот закон полезным и целесообразным для развития государства, то он может его утвердить [Филин, 2012]. Члены Совета назначаются рахбаром (в его состав в разные периоды входили от 30 до 40 человек). Фактически этот Совет только в редких случаях становится на сторону Меджлиса, а в большинстве случаев он соглашается с НС. Своего рода символом Совета по целесообразности был его бессменный лидер Али Акбар Хашеми Рафсанджани (председатель Совета в 1989–2017 гг.).

Если говорить об особенностях легальных политических партий в Иране, участвующих в парламентских выборах, то все они должны признавать официальную идеологию о неразрывном соединении государства с религией. Оппозиционные исламскому режиму партии в принципе не могут быть зарегистрированы. Даже реформаторы, или условно «либералы», признают исламский режим и не собираются его менять, а выступают лишь за его серьезное преобразование в сторону демократии и открытости остальному миру. Исторически основные партии Ирана вышли из двух самых больших группировок шиитского духовенства: Общество борющегося духовенства (из него вышли иранские консервативные партии и движения), а также Ассамблея борющегося духовенства (она составила костяк реформаторов). Огромную роль в иранской партийной жизни до сих пор играют личные и родственные связи. Нелегальные партии располагаются за рубежом и ведут оттуда борьбу против режима, самая известная среди них — «Моджахедине хальк», считающаяся в Иране террористической [Мамедова, 2018: 160–161].

В качестве яркого примера влияния парламента на политическую ситуацию в Иране, можно рассмотреть ситуацию начала 2000-х гг. В 2000 г. на парламентских выборах победу одержали реформаторы (195 мест), а главной партией стал «Иранский фронт исламского соучастия» (150 мест). В результате президент-реформатор М. Хатами смог опереться на единомышленников в парламенте. В стране произошла серьезная политическая либерализация, были существенно расширены права женщин и несколько ослаблен контроль за женской одеждой, а также были запрещены пытки, освобождена часть политзаключенных. В этот период

было создано множество партий и СМИ. Однако консерваторы, господствовавшие в Наблюдательном совете, начали активно бороться против инициатив реформаторского парламента и заблокировали очень многие из них, а также закрыли многие влиятельные либеральные издания [Abrahamian, 2008]. На следующих выборах в Меджлис в 2004 г. консерваторы из НС, опасаясь столь мощного усиления реформаторов, просто отстранили большинство из них от участия в выборах и тем самым добились убедительной победы консервативной коалиции. Президент Хатами отказался признавать выборы легитимными из-за такого массового отсева своих сторонников. Число реформаторов в новом составе парламента снизилось всего до 40, а убедительную победу одержали радикальные консерваторы из «Коалиции созидателей» [Филин, 2012: 136–137]. При этом недовольные избиратели – сторонники реформаторов – в своем большинстве бойкотировали выборы, так что явка оказалась довольно низкой – всего 51%. Похожая ситуация была и на парламентских выборах 2008 г., когда яркие реформаторы также оказались исключены из предвыборной гонки³⁰.

Также необходимо сказать несколько слов о динамике явки на парламентских выборах Ирана. Если еще примерно десятилетие назад явка на них была достаточно высокой (64% в 2012 г.), то в настоящее время обнаружилась устойчивая тенденция к ее резкому снижению. Такая тенденция в равной степени характерна и для президентских выборов, где явка в 2021 г. оказалась равна лишь 49%, по сравнению с пиковым уровнем в 85% в 2009 г. Это можно связать с сужением круга кандидатов, когда многие популярные кандидаты (в основном более либеральные, но в некоторых случаях – даже люди, полностью лояльные Верховному лидеру) исключаются из избирательных списков, что приводит к разочарованию очень значительной части электората в самой выборной процедуре и, как следствие, к отказу от участия в выборах. На последних парламентских выборах, которые прошли 1 марта 2024 г., явка оказалась равна всего 41% (ниже, чем даже в 2004 г.), что является самым низким результатом за всё время существования Исламской республики. Столь низкая явка связана с тем, что Наблюдательный совет на этих выборах очень жёстким образом производил отбор кандидатов и отсеял очень много перспективных кандидатов-реформаторов и центристов, за которых значительная часть народа хотела бы проголосовать³¹. В том числе отказ получили даже отдельные преданные сторонники рахбара.

Особенно низка явка оказалась в столице страны Тегеране – городе, где сконцентрирован наибольший процент электората, стремящегося

³⁰ Borger J. Turnout low in Iranian election as reformist voters stay away – *The Guardian*. 15.03.2008. Доступ: <https://www.theguardian.com/world/2008/mar/15/iran> (проверено 16.04.2024)

³¹ Строкань С. Иранские избиратели прошли мимо урн – *Коммерсантъ*. 05.03.2024. Доступ: <https://www.kommersant.ru/doc/6553238> (проверено 16.04.2024)

к реформам политического режима, а также очень много людей, в принципе оппозиционных к исламскому режиму как таковому. Обычно даже некоторые избиратели, не признающие исламский режим, все-таки выходят на участки, голосуя за наиболее либеральных и склонных к реформам кандидатов. Но в этот раз группы избирателей по определению не могли устроить предложенные Наблюдательным советом (в основном — очень консервативные) кандидаты, поэтому они не пришли на выборы.

В итоге, по официальной статистике, в столице проголосовали лишь 1,8 млн из 7,7 млн зарегистрированных избирателей, то есть около 23%. Причем недействительными в Тегеране были 12% бюллетеней. Это означает, что реально проголосовали за какого-то конкретного кандидата лишь 20% взрослых тегеранцев, а целых 80% жителей не устроили представленные кандидаты. В других крупных городах ситуация была лишь немногим лучше. Там явка была равна в среднем 30%. В общем и целом, в последних выборах в Меджлис участвовали практически только сторонники консерваторов, а сторонники реформаторов не пришли на участки. Таким образом, из 290 парламентских мест целых 200 достались представителям фундаменталистов и радикальных консерваторов, 45 мест заняли умеренные консерваторы. А вот среди реформаторов и либералов в Меджлис не прошел ни один. Судьба оставшихся 45 мест будет определена во втором туре выборов, ожидающемся в мае³².

В заключение можно констатировать, что иранский Меджлис за время своего существования претерпел значительную эволюцию. Этот орган власти не является полностью самостоятельным и подчинен Наблюдательному совету, которому даны полномочия утверждать кандидатов на выборах в парламент, а также полномочия утверждать принятые Меджлисом законопроекты, давая им силу законов. Возникающие между парламентом и Наблюдательным советом противоречия решает Совет по определению целесообразности принимаемых решений. Вместе с тем Меджлис может отстранить не понравившегося ему кандидата в члены правительства, предложенного президентом. Кроме того, Меджлис не может быть распущен, что является знаком уважения к воле проголосовавших избирателей. Среди негативных тенденций, отмечающихся в последнее десятилетие в иранском политическом процессе, в первую очередь надо указать на снижающуюся явку на общенациональных выборах, которая в последние годы опустилась ниже 50%. Это связано с отсевом наиболее популярных реформаторских и центристских кандидатов со стороны Наблюдательного совета, что вызывает разочарование у множества избирателей.

³² Сажин В. Иран. Год 1402 — *PCMД*. 15.03.2024. Доступ: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/iran-god-1402/?sphrase_id=136705239 (проверено 16.04.2024)

Список литературы

Мамедова Н. М. Политическая система Исламской Республики Иран: особенности и возможности трансформации. *Контуры глобальных трансформаций*. 2018. Т. 11. № 3. С. 152–165.

Филин Н. А. *Социально-историческое развитие Исламской Республики Иран (1979–2008 гг.): Факторы устойчивости государственной власти*. — М.: РГГУ, 2012. 284 с.

Abrahamian E. *A History of Modern Iran*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 228 p.

RAVANDI-FADAI Lana Medzhidovna, Cand. Sci. (Hist.), Senior Researcher and the Head of the Eastern Cultural Center at the Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences; Professor of the Contemporary East and Africa at the Russian State University for the Humanities; Leading Researcher of the Scientific and Educational Laboratory for the Comprehensive Study of Iran & Professor in the Department of World Economics and Politics at the Higher School of Economics (12 Rozhdestvenka St., Moscow, Russia, 107031; ravandifadai@yahoo.com)

AN OVERVIEW OF THE FUNCTIONING OF THE MAJLIS (PARLIAMENT) OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN

Abstract. *Direct, countrywide elections are regularly held in Iran for various branches of government. Among the most important of these branches is the Majlis (national parliament), despite its lack of full independence and subordination to the Guardian Council, appointed by the Supreme Leader: without this council's approval, the Majlis is not permitted to pass legislation. Cyclical elections do ensure that the makeup of the Majlis reflects to a certain degree the will of the electorate, although candidates are filtered by the Guardian Council. Currently, the Majlis is dominated by conservatives.*

Keywords: *Iran, Parliament, Elections, Guardian Council, Conservatives, Reformers*
