Деятельность Государственного административного совета Мьянмы в контексте взаимодействия военных и гражданских администраций (2021–2024 гг.)

Пье Соне Аунг
аспирант, кафедра мировой политики, факультет исторических и политических наук, Томский государственный университет, ryaesoneru57@gmail.com

В данной статье рассматривается деятельность Государственного административного совета (ГАС) Мьянмы в период с 2021 по 2024 гг. Основное внимание уделяется взаимодействию между военными и гражданскими административными структурами после политического кризиса 2021 г. Исследование основано на анализе становления ГАС как новой административной структуры после спорных всеобщих выборов 2020 г., его институциональной структуры, подхода к управлению, инициатив по реформированию и взаимодействия с внутренними и международными субъектами. Кроме того, в данном исследовании также рассматриваются проблемы, с которыми сталкивается правительство ГАС, такие как внутренние вооруженные конфликты, политическая оппозиция и международные санкции. Для оценки практического функционирования гибридных военно-гражданских механизмов управления была использована концепция институционального и политического управления. Делается вывод, что, несмотря на усилия по созданию формальной системы управления, проведению выборов, установлению мира и ведению политического диалога, политический кризис остался неразрешенным.

Ключевые слова Мьянма, Государственный административный совет, конституции 2008 года, союзная избирательная комиссия, политические институты.

Введение

Политическая и административная ситуация в Мьянме в период с 2021 по 2024 гг. представляет собой один из наиболее тщательно изученных случаев взаимодействия гражданских и военных структур в современном государственном управлении. В начале 2010-х гг. в рамках политических реформ была введена квази-гражданская модель правления, основанная на конституционном устройстве, которое сохранило формальную политическую роль для военных. В этой развивающейся системе всеобщие выборы 2020 г. стали критически важным поворотным моментом. Выборы в парламент принесли решающий результат в пользу правящей гражданской партии. Однако обвинения в нарушениях на выборах и споры по поводу списков избирателей создали политическую напряженность между представителями армии и избирательными органами. Вследствие неурегулированных споров развился конституционно-административный кризис [1. P.140]. В феврале 2021 г. было объявлено чрезвычайное положение, при этом военные сохранили за собой государственную власть. Создан Государственный административный совет (ГАС) как центральный орган управления, ответственный за решение административных, законодательных и судебных вопросов. Этот период в истории страны ознаменовал перелом в институциональном развитии, повлияв на форму правовой власти, административную деятельность и отношения между военными руководителями и гражданскими органами управления [2. P.9].

Основной целью этой работы является выявление политической и административной роли, потенциала ГАС. Основной исследовательский вопрос состоит в следующем: насколько деятельность ГАС способствовала политической стабилизации и задачам перехода к демократии? Исследование основано на деятельности государственного административного совета Мьянмы в период с 2021 по 2024 год и использует качественную методологию анализа документов, которая включает изучение конституционных положений, правительственных документов, документации мирного процесса и научных комментариев. В нем используются ключевые источники, в том числе конституция Мьянмы 2008 года, официальные заявления государственного административного совета (ГАС), парламентские протоколы, отчеты о переговорах по общенациональному соглашению о прекращении огня и научная литература по гражданско-военным отношениям.

Из исследований политологов, специализирующихся на политической системе Мьянмы, можно получить важные сведения в области динамики взаимоотношений между военными и гражданскими элитами. Один из видных ученых, Маунг Маунг Ги, подчеркивает историческую институционализацию военной власти в политической системе Мьянмы. В своих работах он рассматривает военных как хранителей национального единства Мьянмы и утверждает, что их неоднократное вмешательство в политику оправдано [3]. Аналогичным образом Маунг Аунг Мьо подчеркивал институциональную роль военных как центрального политического актора, независимо от результатов выборов, и утверждал, что их конституционное положение гарантирует сохранение их влияния на администрацию, независимо от результатов выборов [4. P.269]. Гипотеза данного исследования заключается в том, что, хотя ГАС реализовал административные и политические реформы, направленные на стабилизацию Мьянмы, внутренние вооруженные конфликты, политические кризисы и международное давление ограничили его эффективность в достижении устойчивого демократического перехода.

Кризис всеобщих выборов 2020 г. и проблема споров по поводу голосования

Всеобщие выборы 2020 г. вошли в историю как ключевое и уникальное событие в политической жизни Мьянмы. Всеобщие выборы состоялись 8 ноября, и победу одержала партия «Национальная лига за демократию» (НЛД) [5]. 30 ноября 2020 г. Партия солидарности и развития Союза и более 30 других политических партий обратились к военным с просьбой рассмотреть обвинения в мошенничестве на выборах. Военные присоединились к просьбе политических партий, обратившись к отделениям Союзной избирательной комиссии с требованием предоставить копии избирательных документов для проверки избирательного процесса. 10 декабря 2020 г. Союзная избирательная комиссия отказалась предоставить военным избирательные документы, сославшись на избирательные законы. Военные объявили, что проведут проверку списков избирателей по всей стране.

Примечательно, что 20 января военные выступили с заявлением по этому вопросу. В заявлении говорится, что в преддверии всеобщих выборов 2020 г. официальные заявления политических партий, пресс-конференции, заявления в средствах массовой информации и сообщения средств массовой информации выявили широко распространенные нарушения в процессе голосования, включая нарушения законов и процедур [6]. Поскольку выборы необходимы для демократической системы, правительство несет полную ответственность за надзор за всеми нарушениями избирательной комиссией на выборах 2020 г. Было заявлено, что существует возможность иностранного вмешательства в выборы Мьянмы путем получения иностранной поддержки [7].

Кроме того, несмотря на цензуру, введенную Союзной избирательной комиссией при представлении политических позиций партий общественности в предвыборный период, было установлено, что нынешняя правящая партия могла свободно осуществлять свою кампанию, что создавало ситуацию несправедливой конкуренции между политическими партиями. Также было отмечено, что Союзная избирательная комиссия издала различные инструкции по досрочному голосованию, ссылаясь на COVID-19 в качестве предлога. Хотя результаты выборов являются волей народа и должны быть приняты, учитывая проблемы, возникшие в предвыборный период, в день выборов и после выборов, Союзная избирательная комиссия выпустила заявление, в котором говорится, что просьба военнослужащих/избирателей разрешить им получить копии документов, необходимых для подачи «возражения против результатов выборов», если это необходимо, является незаконной.

Выводы военных по аудиту списков избирателей были обнародованы после изучения 314 населенных пунктов. Было выявлено 2945612 дублирующих списков избирателей, а также 4678104 других списков избирателей с потенциалом мошенничества. Кроме того, в результате перекрестной проверки городов и штатов было обнаружено 25009 списков с потенциалом мошенничества избирателей в пяти штатах и регионах. После заключительного аудита было установлено, что из более чем 30 миллионов имеющих право голоса в Мьянме более 11 миллионов голосов были поданы мошенническим образом [8].

Результаты проверки списков избирателей, проведенной военными, следующие:

- В списках избирателей числятся 18352 человека в возрасте 100 лет и старше.
- В списках избирателей числятся 1194 человека в возрасте до 18 лет.
- В списках избирателей числятся 4647197 человек, не имеющих удостоверения, подтверждающего гражданство.
- 2945621 человек с одинаковым номером карты подтверждения гражданства.

В связи с этим Татмадау обратилась к Союзной избирательной комиссии и правительству НЛД во главе с Аунг Сан Су Чжи с просьбой устранить нарушения в регистрации избирателей. Комиссия не предложила никакого решения. Военные представители и представители политических партий предложили созвать «специальную сессию» союзного парламента для обсуждения и поиска решений вопросов, связанных с выборами, в течение оставшегося срока полномочий парламента, но парламент отказался [9].

Несмотря на неоднократные обращения к избирательной комиссии, парламенту, судебной власти и президенту с просьбой созвать заседание Совета национальной обороны и безопасности для разрешения спора о правах избирателей на выборах 2020 г., правительство во главе с Аунг Сан Су Чжи не смогло решить этот вопрос и вместо этого попыталось созвать третий парламент и сформировать правительство. Созыв нового парламента и попытки сформировать новое правительство поставили под сомнение конституционные положения, принятые военными. Таким образом, в соответствии со статьей 417 Конституции 2008 г., 1 февраля 2021 г. было объявлено чрезвычайное положение, и военные взяли на себя управление государством [10. P.167].

Формирование ГАС

1 февраля администрация президента издала указ № 1/2021, имеющий силу закона, объявляющий чрезвычайное положение в стране в связи с политическим кризисом, возникшим в результате всеобщих выборов 2020 г. **В**ице-президент У Мьинт Све вступил в должность исполняющего обязанности президента и выступил с заявлением по поводу чрезвычайного положения, действующего в стране. В заявлении говорилось, что огромное количество ошибок при регистрации избирателей, отказ правительства НЛД решить проблемы с регистрацией избирателей, бездействие, неспособность принять просьбу о переносе заседаний Питху Хлуттау и Национальной ассамблеи, а также продолжающаяся публикация повесток заседаний Питху Хлуттау без решения вышеуказанных проблем представляют собой попытку узурпировать суверенитет государства силой и подорвать этническое единство. В заявлении говорится, что законодательная, исполнительная и судебная власти государства делегированы главнокомандующему вооруженными силами в соответствии со статьей 418, подпунктом (а) конституции для принятия необходимых мер, включая проверку и подтверждение списков избирателей [11. P.1].

2 февраля 2021 г., на следующий день после прихода военных к власти, был сформирован ГАС. Этот Совет был сформирован в соответствии с главой (11), разделом 419 конституции 2008 г. [12. P.168], о чем было объявлено в заявлении 9/2021. Совет состоял из 16 человек и возглавлялся главнокомандующим вооруженными силами Мьянмы, старшим генералом Мин Аунг Хлаингом [13].

Деятельность ГАС

После формирования ГАС были изданы пять планов на будущее и девять указаний для обеспечения бесперебойного функционирования законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Пять ключевых планов на будущее были следующими:

(1) Союзная избирательная комиссия будет реорганизована и продолжит выполнять свои обязанности и функции в соответствии с законом, включая проверку списков избирателей.

(2) Будет продолжаться эффективное и результативное осуществление текущих мероприятий по предотвращению пандемии COVID-19.

(3) Предприятия, пострадавшие от пандемии COVID-19, будут восстановлены как можно быстрее всеми возможными способами.

(4) Будет осуществляться максимально тесное сотрудничество для достижения прочного мира в стране в соответствии с Общенациональным соглашением о прекращении огня.

(5) После завершения реализации положений чрезвычайного положения продолжится работа по проведению свобод-

ных и справедливых многопартийных демократических всеобщих выборов в соответствии с конституцией и передача ответственности государства победившей партии в соответствии с демократическими стандартами [14].

На протяжении более 70 лет Мьянма страдает от внутренних вооруженных конфликтов и политических проблем, и, несмотря на последовательные смены правительства, они остаются нерешенными по сей день. Также можно заметить, что успех мирного процесса напрямую связан с государственным строительством, основанным на федерализме и демократии. Для подписания Общенационального соглашения о прекращении огня (СПО) четыре группы, а именно правительство, парламент, армия и этнические вооруженные группы, должны работать вместе, чтобы найти политическое соглашение. Если в рамках СПО будет достигнуто взаимопонимание, в парламент Союза будет внесено предложение о внесении поправок и дополнений в конституцию 2008 г. СПО играет ключевую роль в достижении внутреннего мира в Мьянме и должно продолжать выполняться [15].

ГАС приостановил военную деятельность Татмадау (Вооруженных Сил Мьянмы) в целях достижения прекращения огня и прочного мира с 1 октября 2021 г. по 31 декабря 2023 г. Кроме того, ГАС провел встречи с представителями семи из десяти этнических вооруженных групп, подписавших Соглашение о прекращении огня при нынешнем правительстве, и трех этнических вооруженных групп, не подписавших Соглашение. Он провел 73 обсуждения с этническими вооруженными группами, подписавшими соглашение о прекращении огня, 25 обсуждений с этническими вооруженными группами, не подписавшими Соглашение о прекращении огня, 16 обсуждений с политическими партиями и 7 обсуждений с неправительственными миротворческими организациями, всего 129 встреч [16].

Правительство ГАС трижды встречалось с 10 этническими вооруженными группами в период с мая 2022 г. по февраль 2023 г. и достигло четырех соглашений. Эти четыре соглашения следующие:

(А) Совместная деятельность с целью укрепления многопартийной демократической политической системы.

(Б) Построение Союза, основанного на демократии и федерализме, что является желаемой целью всех этнических групп.

(В) Совместная работа по обеспечению мира и развития в Союзе.

(Г) Сотрудничество в целях обеспечения верховенства права, региональной стабильности и проведения свободных и справедливых многопартийных демократических выборов [17. P.4-5].

ГАС прилагал все усилия для скорейшего проведения всеобщих выборов в соответствии с объявленным им планом из пяти пунктов. Текущая подготовка к выборам, проводимая ГАС, получила поддержку со стороны ряда стран мира. Поддержка оказывается, в частности, со стороны России, Китая, Индии, Таиланда и Камбоджи.

По приглашению Коммунистической партии Китая делегация во главе с У Тан Туном из Союзной избирательной комиссии посетила Китай и обменялась мнениями по вопросам национального развития, методам реализации и опыту создания партий [18]. Индия также пригласила представителей 10 политических партий и правительства ГАС на встречу 4 ноября 2024 г., где им были разъяснены федеративная система и конституция страны. Индия объявила о готовности оказать помощь в разработке новой конституции, основанной на федерализме, которая может быть принята после предстоящих выборов в Советы государственных административных органов [19]. Ш. Кара-Оол, заместитель Председателя Государственной Думы Российской Федерации, встретился с председателем ГАС, премьер-министром генералом Мин Аунг Хлаингом и председателем избирательной комиссии Союза У Ко Ко и обсудил организацию и функционирование Государственной Думы, возможности сотрудничества между двумя странами, содействие успешному проведению выборов, а также возможности приглашения наблюдательных групп из России во время выборов [20]. Правящая партия Камбоджи согласилась направить делегацию для наблюдения за предстоящими выборами в Мьянме по просьбе Партии Союза солидарности и развития во время ее участия в 12-й международной конференции азиатских политических партий в Пномпене. В ходе встречи председателя избирательной комиссии Союза У Ко Ко и посла Таиланда в Мьянме М. Визитстампа в Нейпьидо посол Таиланда обсудил подготовку избирательной комиссии Союза к проведению выборов, деятельность политических партий и возможности оказания Таиландом содействия успешному проведению выборов [21]. Анализируя эти моменты, можно сделать вывод о наличии международного интереса и поддержки в отношении предстоящих выборов, проводимых правительством ГАС.

Правительство ГАС работает над тем, чтобы на предстоящих выборах голосование было возможно не только с помощью печатных бюллетеней, но и с использованием электронных машин для голосования. Сегодня электронные системы голосования широко используются в демократических странах. Кроме того, правительство ГАС проводит перепись населения, что является ключевым фактором успешного проведения выборов [22]. Общенациональная перепись населения 2024 г. проводилась в четыре этапа: подготовка, перепись, составление статистических данных и анализ, включая публикацию отчета. Процесс подготовки осуществлялся в восемь этапов в течение 30 месяцев. Считается, что данные переписи населения не только способствуют достижению цели ГАС по проведению свободных и справедливых выборов, но и помогают преодолеть межконфессиональные разногласия, возникшие на выборах 2020 г., и запустить демократический процесс, который справедливо отражает голос каждого гражданина [23].

Кризисные моменты в деятельности ГАС

В 2021 г. международное сообщество ввело различные санкции против Мьянмы и ее граждан в ответ на захват государственной власти военными. США ввели санкции в отношении Мьянманской компании по торговле драгоценными камнями, Мьянманского внешнеторгового банка (МВБ), Мьянманского банка инвестиций и торговли (МБИТ) и компании MYTEL в июне 2023 г. Кроме того, правительство США запретило закупку авиационного топлива, заморозило активы бирманских бизнесменов в иностранных банках и приостановило финансовые переводы. 13 февраля 2025 года суд Буэнос-Айреса в Аргентине выдал ордеры на арест 25 человек, включая бывшего президента, бывших советников, а также председателя и вице-председателей ГАС [24].

Самая большая проблема, с которой сейчас сталкивается Мьянма, — это «политический» вопрос, возникший в связи со спором о выборах 2020 г. Недовольные захватом государственной власти военными парламентарии от НЛД сформировали Правительство национального единства в изгнании (ПНЕ) и Народные силы обороны (НСО) для совершения террористических актов по всей стране. Кроме того, этнические вооруженные группы использовали различные средства для нападений на правительственные силы и объекты, ссылаясь на нелегитимность власти военных [25. P.59].

Нынешняя политическая ситуация в Мьянме создает слабые условия для политического диалога и переговоров из-за политических проблем, возникших в 2020 г., и войн за территориальную экспансию, развязанных некоторыми этническими вооруженными группами в 2023 г. В настоящее время из-за боевых действий, развязанных этническими вооруженными группами, около 90 населенных пунктов страдают от значительных разрушений, а административный аппарат правительства и органы региональной власти находятся в состоянии дисфункции. Усилия правительства по проведению выборов сталкиваются с многочисленными препятствиями из-за внутренних вооруженных конфликтов и международного давления [26. P.125].

Заключение

Анализ деятельности ГАС в период с 2021 по 2024 гг. выявляет сложность и противоречивость политического транзита, обусловленные спорами о выборах, конституционными ограничениями и напряженностью между гражданскими властями и военными по поводу конституции 2008 г. Внутренние вооруженные конфликты и политические кризисы, спровоцированные всеобщими выборами 2020 г., в конечном итоге привели к объявлению чрезвычайного положения в Мьянме и передаче власти возглавляемому военными ГАС.

На протяжении всего периода своего существования правительство ГАС предпринимало усилия, направленные на обеспечение национального единства, экономического восстановления и установления прочного мира в соответствии со своими пятью перспективными программами. Были предприняты такие усилия, как реструктуризация Союзной избирательной комиссии, начало переговоров о прекращении огня с этническими вооруженными группами и подготовка к предстоящим выборам. В течение этого периода в стране происходили значительные политические потрясения, вооруженные конфликты, действовали западные санкции. В этот период появление оппозиционных движений, таких как ПНЕ и НСО, привело к внутренним конфликтам и п политической нестабильности, что повлияло на деятельность ГАС.

Хотя ГАС разработал планы, направленные на обеспечение стабильности в будущем, он столкнулся с рядом проблем из-за длительной войны, существующей напряженности между гражданским обществом и военными, а также отсутствия международного признания. Следовательно, будущее развитие Мьянмы, установление многопартийной демократии и проведение всеобщих выборов зависят от всестороннего понимания и сотрудничества всех этнических групп населения страны, а также от надлежащего баланса между гражданскими элитами и военными.

Литература

1. Crouch M. Constitutional Crisis and Administrative Legitimacy: The 2020 Election and 2021 Coup in Myanmar // The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs. – 2021. – Vol. 110. – №. 2. – P. 135–151.

2. Bissinger J. The State Administration Council and the Restyling of Myanmar's Economy // ISEAS Perspective. – 2024. – №. 86. – P. 12. – URL: https://www.iseas.edu.sg/wpcontent/uploads/2024/09/ISEAS_Perspective_2024_86.pdf (access date: 22.03.2026).

3. Maung Maung Gyi. Burmese political values // The Socio-Political Roots of Aurthoritarianism. – New York : Praeger, 1983.

4. Maung Aung Myoe. Building the Tatmadaw : Myanmar Armed Forces Since 1948., published in Singapore. Institute of Southeast Asian Studies. – 2009. – P. 269. — URL: https://www.researchgate.net/profile/Maung-Myoe/publication/272092747_Building_the_Tatmadaw/links/54dac5d50cf2ba88a68de69a/Building-the-Tatmadaw.pdf (access date: 22.03.2026).

5. Martin M. Burma’s 2020 Parliamentary Elections // Published by Congressional Research Service (CRS). – November 16, 2020. —URL: https://www.everycrsreport.com/files/2020-11-16_IF11687_5ae0c5108b1d4d64809b76ea7440cb87197ff869.pdf (access date: 23.03.2026).

6. Union Election Commission (UEC) // Statement Rejecting Allegations of Electoral Fraud. Naypyitaw. – January 28, 2021. – URL: https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-election-body-rejects-military-allegations-electoral-fraud.html (access date: 25.03.2026).

7. International Foundation for Electoral Systems (IFES) // Myanmar 2020 General Election Technical Assessment. – 2021. – URL: https://www.ifes.org/publications/myanmar-2020-general-election (access date: 25.03.2026).

8. Statement from the Union Election Commission. Investigation findings on voter fraud and irregularities in the 2020 multi-party democratic general election // ၂၀၂၀ ပြည်နှစ် ပါတီစုံဒီမိုကရေစီအထွေထွေရွေးကောက်ပွဲ မဲသမာမှုနှင့် တရားမဲ့ပြုကျင့်မှုများအပေါ် စုံစမ်းစစ်ဆေးတွေ့ရှိချက် – URL: https://2020election.uec.gov.mm/29?lang=mm (access date: 25.03.2026).

9. Japanese news media Mainichi Shimbun newspaper // Interview with General Zaw Min Tun, head of the State Administrative Council 's press release team. – URL: https://www.moi.gov.mm/npe/rekeaakpaimaa-maimsmaamu-rilaa-mribhuulaachiuttaakiu-rekeaakpai-ttcrkttnnyknnypii-chunphttliumr (access date: 24.03.2026).

10. 2008 Constitution of the Republic of the Union of Myanmar. Chapter XI Provisions on State of Emergency. Article 417. // Ministry of Information, Nay Pyi Taw. – September 2008. – P. 1-213. — URL: https://www.myanmar-law-library.org/law-library/laws-and-regulations/constitutions/2008-constitution.html (access date: 24.03.2025).

11. The Global New Light of Myanmar. Republic of the Union of Myanmar, Office of the President Order Number (1/2021). – February 1, 2021. . – Vol. 7. – №. 292. – P. 1–5. – URL: https://www.networkmyanmar.org/ESW/Files/2_Feb_21_gnlm.pdf (access date: 23.03.2025).

12. 2008 Constitution of the Republic of the Union of Myanmar. Chapter XI Provisions on State of Emergency. Article 419. // Ministry of Information, Naypyidaw. – September 2008. – P. 1-213. — URL: https://www.myanmar-law-library.org/law-library/laws-and-regulations/constitutions/2008-constitution.html (access date: 23.03.2025).

13. Republic of the Union of Myanmar. National Defense and Security Council Office // Order No (9/2021). Formation of the State Administrative Council. – February 1, 2021. – URL: https://sacoffice.gov.mm/en/stateadministration (access date: 22.03.2025).

14. Statement of the Republic of the Union of Myanmar. Ministry of Information // Five Future Plans of the State Administrative Council. နိုင်ငံတော်စီမံအုပ်ချုပ်ရေးကောင်စီ၏ ရှေ့လုပ်ငန်းစဉ်(၅)ရပ်. – July 3, 2021. – URL: https://www.moi.gov.mm/news/12063 (access date: 20.03.2025).

15. Awng, S. G., ‘The Deadlocking Factors in Myanmar’s Peace Process’ // Friedrich-Ebert-Stiftung. – 2019. – URL: https://library.fes.de/pdf files/bueros/myanmar/15639.pdf (access date: 22.03.2025).

16. Office of the National Defense and Security Council of the Republic of the Union of Myanmar. Excerpt from the National Defense and Security Council Meeting of the Republic of the Union of Myanmar (3/2025). Naypyitaw. – July 31, 2023. – URL: https://sacoffice.gov.mm/my/pnnytheaangcusmmttmnmaaniungngnttteaa-amiusaakaakyrenng-lunkhunrekeaangciiacnnyawe-32w25-kngp (access date: 25.03.2025).

17. Khin Thida Khaing. The State Administration Council’s Endeavors for Peacemaking Process in Myanmar // Yadanabon University Research Journal. – 2023. – Vol. 13. – №. 2. – P. 1–13. – URL: https://meral.edu.mm/record/10402/files/The%20State%20Administration%20Council%E2%80%99s%20Endeavors%20for%20Peacemaking%20Process%20in%20Myanmar.pdf (access date: 25.03.2025).

18. The Republic of the Union of Myanmar, Ministry of Information. The Global New Light Of Myanmar // The Myanmar delegation led by U Than Tun, a member of the Union Election Commission, who went on a study tour to the People’s Republic of China at the invitation of the International Affairs. Naypyidaw. – September 17, 2023. – URL: https://www.moi.gov.mm/moi:eng/news/11574 (access date: 23.03.2025).

19. News Agency of Mizzima. Myanmar political parties and armed groups in India for meeting. New Delhi, India. . – November

7, 2024. – URL: https://eng.mizzima.com/2024/11/07/15976 (access date: 22.03.2025).

20. Statement of the Republic of the Union of Myanmar National Defence and Security Council Office. SAC Chairman Prime Minister Senior General Min Aung Hlaing receives Vice-Chairman Mr Sholban Kara-Ool of the State Duma of the Russian Federation at Radisson Collection Hotel in Moscow. – March 6, 2025. – URL: https://sacoffice.gov.mm/en/sac-chairman-prime-minister-senior-general-min-aung-hlaing-receives-vice-chairman-state-duma (access date: 22.03.2025).

21. The Republic of the Union of Myanmar, Ministry of Information. The Global New Light Of Myanmar // Union Election Commission Chairman U Ko Ko met Mr Mongkol Visitstump, Thai Ambassador to Myanmar, at the Union Election Commission office in Nay Pyi Taw. – August 7, 2024. – URL: https://www.moi.gov.mm/moi%3Aeng/news/15016 (access date: 25.03.2025).

22. Statement of National Defense and Security Council Office. Republic of the Union of Myanmar // Myanmar to deploy electronic voting machines for error-free elections. Excerpt from the speech delivered by the Senior General at the meeting with Tatmadaw members and families in Kengtung. – May 24, 2025. – URL: https://sacoffice.gov.mm/en/myanmar-deploy-electronic-voting-machines-error-free-elections (access date: 25.03.2025).

23. Phone Naing. The goal of the State Executive Council government is “elections.” // Ministry of Information. News and Periodical Enterprise (NPE). နိုင်ငံတော်စီမံအုပ်ချုပ်ရေးကောင်စီအစိုးရ၏ ရည်မှန်းချက်သည် “ရွေးကောက်ပွဲ”ဖြစ်သည် – July 28, 2024. – URL: https://www.moi.gov.mm/npe/niungngntteaaciimnaupkhuprekeaangciiaciure-rnnymnkhksnny-rekeaakpaiphcsnny (access date: 25.03.2025).

24. International Crisis Group. Responding to the Myanmar Coup // Asia Briefing No. 166. – 2021. – URL: https://www.crisisgroup.org/brf/asia-pacific/myanmar/b166-responding-myanmar-coup (access date: 25.03.2025).

25. Oo Z. M., Administrative Reform and Decentralization in Myanmar: Challenges and Opportunities // Myanmar Journal of Public Administration. – 2020. – Vol. 1. – №. 2. – P. 55–78.

26. Yin T. M., Decentralization in Myanmar: Issues and Prospects for Democratic Local Governance // Myanmar Public Administration Research Journal. – 2021. – Vol. 3. – №. 2. – P. 112–130.

Activities of the State Administrative Council of Myanmar in the Context of Interaction between Military and Civil Administrations (2021–2024)

Pye Sone Aung
Tomsk State University

This article examines the performance of the State Administrative Council (SAC) of Myanmar from 2021 to 2024, focusing on the interactions between the military and civilian administrative structures following the 2021 political transition. The study is based on an analysis of the origins of the SAC following the disputed 2020 general elections, its institutional structure, governance approach, reform initiatives, and interactions with domestic and international actors. Furthermore, this study also examines the challenges faced by the SAC government, such as internal armed conflicts, political opposition, and international sanctions. A qualitative framework of institutional and political governance was used to assess the practical functioning of the hybrid military-civilian governance mechanisms. The findings show that despite efforts to establish a formal governance system, hold elections, establish peace, and conduct political dialogue, they have not been fully successful due to political crises and international pressure. This study contributes to the understanding of the interaction between civil and military governance structures in crisis situations.

Keywords: Myanmar, State Administrative Council, 2008 Constitution, Union Election Commission, political institutions.

References

1. Crouch M. Constitutional Crisis and Administrative Legitimacy: The 2020 Election and 2021 Coup in Myanmar // The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs. – 2021. – Vol. 110. – №. 2. – P. 135–151.
2. Bissinger J. The State Administration Council and the Restyling of Myanmar's Economy // ISEAS Perspective. – 2024. – №. 86. – P. 12. – URL: https://www.iseas.edu.sg/wpcontent/uploads/2024/09/ISEAS_Perspective_2024_86.pdf (access date: 22.03.2026).
3. Maung Maung Gyi. Burmese political values // The Socio-Political Roots of Aurthoritarianism. – New York : Praeger, 1983.
4. Maung Aung Myoe. Building the Tatmadaw : Myanmar Armed Forces Since 1948., published in Singapore. Institute of Southeast Asian Studies. – 2009. – P. 269. — URL: https://www.researchgate.net/profile/Maung-Myoe/publication/272092747_Building_the_Tatmadaw/links/54dac5d50cf2ba88a68de69a/Building-the-Tatmadaw.pdf (access date: 22.03.2026).
5. Martin M. Burma’s 2020 Parliamentary Elections // Published by Congressional Research Service (CRS). – November 16, 2020. —URL: https://www.everycrsreport.com/files/2020-11-16_IF11687_5ae0c5108b1d4d64809b76ea7440cb87197ff869.pdf (access date: 23.03.2026).
6. Union Election Commission (UEC) // Statement Rejecting Allegations of Electoral Fraud. Naypyitaw. – January 28, 2021. – URL: https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-election-body-rejects-military-allegations-electoral-fraud.html (access date: 25.03.2026).
7. International Foundation for Electoral Systems (IFES) // Myanmar 2020 General Election Technical Assessment. – 2021. – URL: https://www.ifes.org/publications/myanmar-2020-general-election (access date: 25.03.2026).
8. Statement from the Union Election Commission. Investigation findings on voter fraud and irregularities in the 2020 multi-party democratic general election // ၂၀၂၀ ပြည့်နှစ် ပါတီစုံဒီမိုကရေစီအထွေထွေရွေးကောက်ပွဲ မဲမသမာမှုနှင့် တရားမဲ့ပြုကျင့်မှုများအပေါ် စုံစမ်းစစ်ဆေးတွေ့ရှိချက် – URL: https://2020election.uec.gov.mm/29?lang=mm (access date: 25.03.2026).
9. Japanese news media Mainichi Shimbun newspaper // Interview with General Zaw Min Tun, head of the State Administrative Council 's press release team. – URL: https://www.moi.gov.mm/npe/rekeaakpaimaa-maimsmaamu-rilaa-mribhuulaachiuttaakiu-rekeaakpai-ttcrkttnnyknnypii-chunphttliumr (access date: 24.03.2026).
10. 2008 Constitution of the Republic of the Union of Myanmar. Chapter XI Provisions on State of Emergency. Article 417. // Ministry of Information, Nay Pyi Taw. – September 2008. – P. 1-213. — URL: https://www.myanmar-law-library.org/law-library/laws-and-regulations/constitutions/2008-constitution.html (access date: 24.03.2025).
11. The Global New Light of Myanmar. Republic of the Union of Myanmar, Office of the President Order Number (1/2021). – February 1, 2021. . – Vol. 7. – №. 292. – P. 1–5. – URL: https://www.networkmyanmar.org/ESW/Files/2_Feb_21_gnlm.pdf (access date: 23.03.2025).
12. 2008 Constitution of the Republic of the Union of Myanmar. Chapter XI Provisions on State of Emergency. Article 419. // Ministry of Information, Naypyidaw. – September 2008. – P. 1-213. — URL: https://www.myanmar-law-library.org/law-library/laws-and-regulations/constitutions/2008-constitution.html (access date: 23.03.2025).
13. Republic of the Union of Myanmar. National Defense and Security Council Office // Order No (9/2021). Formation of the State Administrative Council. – February 1, 2021. – URL: https://sacoffice.gov.mm/en/stateadministration (access date: 22.03.2025).
14. Statement of the Republic of the Union of Myanmar. Ministry of Information // Five Future Plans of the State Administrative Council. နိုင်ငံတော်စီမံအုပ်ချုပ်ရေးကောင်စီ၏ ရှေ့လုပ်ငန်းစဉ်(၅)ရပ်. – July 3, 2021. – URL: https://www.moi.gov.mm/news/12063 (access date: 20.03.2025).
15. Awng, S. G., ‘The Deadlocking Factors in Myanmar’s Peace Process’ // Friedrich-Ebert-Stiftung. – 2019. – URL: https://library.fes.de/pdf files/bueros/myanmar/15639.pdf (access date: 22.03.2025).
16. Office of the National Defense and Security Council of the Republic of the Union of Myanmar. Excerpt from the National Defense and Security Council Meeting of the Republic of the Union of Myanmar (3/2025). Naypyitaw. – July 31, 2023. – URL: https://sacoffice.gov.mm/my/pnnytheaangcusmmttmnmaaniungngntteaa-amiusaakaakyrenng-lunkhunrekeaangciiacnnyawe-32w25-kngp (access date: 25.03.2025).
17. Khin Thida Khaing. The State Administration Council’s Endeavors for Peacemaking Process in Myanmar // Yadanabon University Research Journal. – 2023. – Vol. 13. – №. 2. – P. 1–13. – URL: https://meral.edu.mm/record/10402/files/The%20State%20Administration%20Council%E2%80%99s%20Endeavors%20for%20Peacemaking%20Process%20in%20Myanmar.pdf (access date: 25.03.2025).
18. The Republic of the Union of Myanmar, Ministry of Information. The Global New Light Of Myanmar // The Myanmar delegation led by U Than Tun, a member of the Union Election Commission, who went on a study tour to the People’s Republic of China at the invitation of the International Affairs. Naypyidaw. – September 17, 2023. – URL: https://www.moi.gov.mm/moi:eng/news/11574 (access date: 23.03.2025).
19. News Agency of Mizzima. Myanmar political parties and armed groups in India for meeting. New Delhi, India. . – November 7, 2024. – URL: https://eng.mizzima.com/2024/11/07/15976 (access date: 22.03.2025).
20. Statement of the Republic of the Union of Myanmar National Defence and Security Council Office. SAC Chairman Prime Minister Senior General Min Aung Hlaing receives Vice-Chairman Mr Sholban Kara-Ool of the State Duma of the Russian Federation at Radisson Collection Hotel in Moscow. – March 6, 2025. – URL: https://sacoffice.gov.mm/en/sac-chairman-prime-minister-senior-general-min-aung-hlaing-receives-vice-chairman-state-duma (access date: 22.03.2025).
21. The Republic of the Union of Myanmar, Ministry of Information. The Global New Light Of Myanmar // Union Election Commission Chairman U Ko Ko met Mr Mongkol Visitstump, Thai Ambassador to Myanmar, at the Union Election

Commission office in Nay Pyi Taw. – August 7, 2024. – URL: https://www.moi.gov.mm/moi%3Aeng/news/15016 (access date: 25.03.2025).
22. Statement of National Defense and Security Council Office. Republic of the Union of Myanmar // Myanmar to deploy electronic voting machines for error-free elections. Excerpt from the speech delivered by the Senior General at the meeting with Tatmadaw members and families in Kengtung. – May 24, 2025. – URL: https://sacoffice.gov.mm/en/myanmar-deploy-electronic-voting-machines-error-free-elections (access date: 25.03.2025).
23. Phone Naing. The goal of the State Executive Council government is "elections." // Ministry of Information. News and Periodical Enterprise (NPE). နိုင်ငံတော်စီမံအုပ်ချုပ်ရေးကောင်စီအစိုးရ၏ ရည်မှန်းချက်သည် "ရွေးကောက်ပွဲ"ဖြစ်သည် – July 28, 2024. – URL: https://www.moi.gov.mm/npe/niungngntteaaciimnaupkhuprekeaangciiaciure-rnnymnkhksnny-rekeaakpaiphcsnny (access date: 25.03.2025).
24. International Crisis Group. Responding to the Myanmar Coup // Asia Briefing No. 166. – 2021. – URL: https://www.crisisgroup.org/brf/asia-pacific/myanmar/b166-responding-myanmar-coup (access date: 25.03.2025).
25. Oo Z. M., Administrative Reform and Decentralization in Myanmar: Challenges and Opportunities // Myanmar Journal of Public Administration. – 2020. – Vol. 1. – №. 2. – P. 55–78.
26. Yin T. M., Decentralization in Myanmar: Issues and Prospects for Democratic Local Governance // Myanmar Public Administration Research Journal. – 2021. – Vol. 3. – №. 2. – P. 112–130.